

Università degli Studi di Pisa
Scuola di Dottorato in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali”
Ciclo XXI (A.A. 2006/2007)



IL DIRITTO DEL BILANCIO IN ITALIA
TRA DECISIONE E RAPPRESENTANZA

Coordinatore del Dottorato

Prof. Roberto Romboli

Tutore del dottorando

Prof.ssa Virginia Messerini

Tesi di dottorato di

Peter Lewis Geti

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE DI AFFERENZA: IUS/09

INDICE

INDICE	1
PREMESSA	5
La definizione di bilancio	5
La Costituzione economica per un costituzionalista	6
Una digressione in tema: la crisi del concetto di “legge”	8
Quale ruolo per il Parlamento?	12
Gli strumenti di analisi delle politiche pubbliche	14
Quale nozione per “diritto del bilancio”?	17
LA FINANZA PUBBLICA IN ITALIA: RIFORME EPOCALI, PRINCIPI GENERALI E PRASSI MAI CHIARITE	23
1. L’esigenza del bilancio	23
2. Un’Italia “napoleonica”	27
3. La Restaurazione ed il Regno sabaudo	31
4. L’Unità d’Italia	34
5. L’Italia liberale	37
6. La riforma “De Stefani”	43
7. I principi finanziari nella Costituzione repubblicana	44
7.1 La genesi dell’art. 81 Cost. e il difficile rapporto tra Parlamento e Governo	46
7.2 Quale natura per la legge di bilancio	48
7.3 Un Parlamento “imbrigliato”	52
8. La natura della legge di bilancio alla luce della Costituzione repubblicana	54
8.1 Non solo legge in senso formale	56
LA LEGGE DI BILANCIO: SOLO UNA STATICA FOTOGRAFIA DELLA REALTÀ?	61
1. Annualità del bilancio ed esercizio provvisorio	61
1.1 L’esercizio provvisorio	63
1.2 Segue. I limiti	64
2. L’articolazione della legge di bilancio	67
3. Il contenuto del bilancio: le entrate e le uscite	70
3.1 La struttura delle voci di bilancio	72
3.2 La riclassificazione operata con il bilancio 2008 per una trasparenza della gestione delle politiche pubbliche.	74

4. La riforma delle unità previsionali di base come unità di voto parlamentare e misura della responsabilizzazione dell'Amministrazione codifica gli "elementi di rottura" del berlusconismo.	76
4.1 La riforma francese come ispirazione dell'intervento novativo de facto	78
4.2 La responsabilizzazione degli enti e la variazione degli stanziamenti	82
5. La partecipazione delle Amministrazioni alla formazione del disegno di legge di bilancio	83
5.1 Il modello tedesco di confronto tra politica ed amministrazione: un modello da perseguire oppure obiettivo già raggiunto?	84
6. La codificazione della riforma de facto e la sua modifica	87
7. La regola del pareggio di bilancio tra interpretazione della Costituzione e scelte di politica economica	89
7.1 Il pareggio di bilancio nella Costituente	91
7.2 La virtuosa esperienza tedesca in tema di "stabilità finanziaria"	93
7.3 Una rilettura della disciplina costituzionale italiana alla luce della partecipazione all'Unione economica e monetaria europea.	95

LA DECISIONE DI ECONOMIA E FINANZA: TRA PROGRAMMAZIONE POLITICA NAZIONALE E DECISIONE DI BILANCIO

101

1. Dal bilancio pluriennale alla programmazione	101
2. Il Governo ed il DPEF	103
3. La formazione del DPEF.	107
3.1. Le modalità di redazione	108
3.2. Il periodo transitorio	112
3.3 La Decisione di finanza pubblica (DFP)	113
3.4 La Decisione di Economia e Finanza (DEF)	114
4. L'esame parlamentare	117
4.1 L'emendabilità della proposta di risoluzione	119
4.2 Quale ruolo per il governo?	121
5. La nota di aggiornamento	122

IL GOVERNO DELLA SPESA NELLA SESSIONE DI BILANCIO

127

1. La rigidità del bilancio come risposta alla crisi del sistema economico e la perdita della funzione di indirizzo.	127
2. La legge finanziaria diviene lo strumento dinamico per il governo della finanza pubblica accanto all'immobile bilancio dello Stato.	130
3. Il rapporto tra la legge finanziaria e la legislazione vigente nella sua prima fase di prima attuazione porta ad una degenerazione del sistema cui si porrà rimedio solo con una nuova riforma del 1988.	132
3.1 La dottrina di divide sulla determinazione della natura della legge finanziaria ricercando un punto di equilibrio nei rapporti tra il nuovo atto e la legislazione "ordinaria" e di bilancio.	133
3.2 Il tentativo di self-restraint del 1986 fallisce miseramente e apre la strada alle istanze riformatrici	136
4. La finanziaria "asciutta" e la sua copertura alla luce della legge n. 362/1988.	139
4.1 La copertura della legge finanziaria	142

4.2 La legge finanziaria viene collegata ai documenti di programmazione economico-finanziaria fissando precisi limiti al rapporto tra Parlamento e Governo in sede di programmazione e governo della spesa pubblica.	143
5. Dalla finanziaria omnibus ai disegni di legge collegati, tra semplificazione della manovra e fuga dai controlli	149
6. Negli anni '90 il governo della finanza pubblica fugge dalla sessione di bilancio confluendo in multiformi disegni di legge settoriali privi di un coordinamento.	150
7. La legge finanziaria nel nuovo millennio riacquista una votazione generalista liberandosi dei provvedimenti collegati	156
8. La sessione 2009 importa varie novità, restituendo dignità alla legge finanziaria ed ai collegati, vero la "legge di stabilità"	159
 IL CICLO DI BILANCIO TRA COORDINAMENTO E GOVERNANCE	 163
1. L'articolazione del ciclo del bilancio nella dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo	163
1.1 Il principio di annualità del bilancio come metodo della programmazione e limite dell'efficacia della manovra	164
2. La razionalizzazione del ciclo di bilancio italiano verso la programmazione e la certezza dei tempi della decisione	165
3.2 Ciclo di bilancio e programmazione	167
4. Il mutamento del ciclo di bilancio verso il coordinamento europeo	169
4.1 Il coordinamento con l'Europa	174
5. Uno sguardo comparato	180
5.1 Spagna: una lunga concertazione a più livelli	181
5.2 Francia: un Parlamento "padrone" della programmazione finanziaria	182
5.3 La Germania e la concertazione con i livelli del decentramento	185
6. L'incidenza del nuovo ciclo di bilancio europeo sulla programmazione economica	187
7. I vincoli esterni. Verso un nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo secondo una risalente interpretazione?	191
 L'ESAME PARLAMENTARE DEI DOCUMENTI DI BILANCIO	 195
1. Una procedura legislativa ordinaria "razionalizzato"	195
2. La sessione di bilancio.	196
3. Lo stralcio preliminare.	201
4. L'esame in commissione.	203
5. L'emendabilità dei documenti di bilancio.	205
5.1. L'emendabilità nel periodo del "risanamento" (1989 – 1999).	208
5.2. L'emendabilità dei documenti di bilancio durante il c.d. "berlusconismo"	209
5.3 Segue. Maxi-emendamenti e questione di fiducia, un nodo irrisolto che indebolisce il Parlamento?	213
6. L'esame dei documenti di bilancio.	215

Il diritto del bilancio in Italia

- 6.1. La successione delle letture parlamentari tra ordinaria procedura legislativa e razionalizzazione temporale necessitata: il caso della sessione di bilancio 2004 217
- 6.2. Emendamenti e funzione di indirizzo, verso una finanziaria inemendabile 224

7. Una riforma silenziosa che porterà ad una clamorosa inversione di tendenza 229

ASSESTAMENTO E RENDICONTO: VERSO UN RUOLO “DI CONTROLLO” SUL GOVERNO 235

1. Rendicontazione e rimodulazione in corso d’anno della legislazione di bilancio 235

2. La legge di assestamento del bilancio. 236

- 2.1 Le variazioni consentite con la legge di assestamento risentono dei medesimi limiti del bilancio con riferimento alla normativa vigente 238
- 2.2. Le variazioni compensative ed amministrative quale strumento per la flessibilità e la gestione del bilancio ed il loro effetto sui saldi 240

3. Verso un nuovo assestamento “dinamico” al di fuori della votazione parlamentare 241

4. La funzione di rendicontazione 244

- 4.1. Il contenuto del rendiconto: il conto del bilancio 245
- 4.2: Segue: il conto del patrimonio 246
- 4.3. La formazione del rendiconto 248

5. L’approvazione parlamentare. 249

6. Per ripensare i meccanismi di formazione del bilancio 252

7. Lo “zero base budgeting” quale criterio di formazione del bilancio da integrare con l’analisi della “spesa storica incrementale” 254

8. Analisi e controllo della spesa pubblica: verso un nuovo ruolo per la sessione estiva? Il caso di un incidente tecnico che rinsalda la maggioranza e definisce il significato dei documenti di finanza pubblica 257

DECISIONE DI BILANCIO E FORMA DI GOVERNO, QUALI PROSPETTIVE? 267

1. Esiste un diritto al bilancio? 267

2. È vero che il Governo vede rafforzato il proprio ruolo? 269

3. L’insofferenza del Parlamento apre la strada ad una reale rivalutazione delle sue funzioni? 274

BIBLIOGRAFIA 283

APPENDICE: GLOSSARIO DEI PRINCIPALI TERMINI DELLA CONTABILITÀ DI STATO 293

PREMESSA

La definizione di bilancio

«Conteggio delle entrate e delle uscite relative a un dato periodo della gestione amministrativa di una azienda, di un ente o dei guadagni e delle spese di una famiglia o di una persona»¹.

La definizione del “bilancio” che viene fornita dal Vocabolario è la medesima proposta, variamente arricchita e specificata, dalla letteratura specialistica privatistica (diritto commerciale), economica (ragioneria e macroeconomia) e pubblicistica (diritto finanziario, tributario e pubblico dell’economia) che tratta della materia.

Il bilancio si presenta per essere un documento contabile, una “giustapposizione di somme di segno contrapposto”² che danno contezza delle attività economiche e finanziarie compiute dal soggetto cui si riferiscono.

Ogni tentativo di analizzare e chiarire la definizione di partenza ci conduce a nuove riflessioni e importa una serie di specificazioni.

Ecco quindi che le “entrate” ed “uscite” diventano rispettivamente “ricavi” e “spese” allorquando si tratti della gestione di tipo imprenditoriale, laddove il bilancio debba dar conto della gestione, al fine di evidenziarne le diseconomie (da ridurre se non evitare) e individuare l’ammontare netto dei guadagni della gestione di una società commerciale.

Viceversa, la ricostruzione del flusso di “entrata” e di “uscita” serve a dare conto delle attività poste in essere da strutture associative “senza fini di lucro”, al fine di verificare le modalità di impiego delle somme ricevute verso la realizzazione dei fini associativi.

Sebbene le finalità siano evidentemente diverse, le modalità di redazione del bilancio sono simili. Il bilancio, infatti, può tener conto dei soli flussi monetari (bilancio c.d. finanziario) ovvero anche di quelli di beni diversi dal denaro (bilancio c.d. economico).

¹ M. Dogliotti, L. Rosiello (a cura di), *Bilancio (voce)*, in *Lo Zingarelli, Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, 2010.

² Così si esprime F. Batistoni Ferrara, *Corso di diritto finanziario*, CEDAM, Padova, 2005.

Ed ancora, si potrà tener conto delle sole movimentazioni realmente occorse nella gestione (bilancio c.d. di cassa), ma anche di quelle che si prevedono di realizzare (bilancio c.d. di competenza).

Infine, il bilancio potrà riguardare il complesso delle movimentazioni con riferimento ad un periodo successivo (bilancio c.d. preventivo) ovvero ad un periodo già trascorso (bilancio c.d. consuntivo o rendiconto).

Tuttavia, queste sono definizioni e problematiche che ci interessano solo marginalmente, quale sostrato nozionistico di base dal quale partire per comprendere le dinamiche della gestione finanziaria dello Stato.

La Costituzione economica per un costituzionalista

La stessa “contabilità dello Stato”³ rileva solo marginalmente ai fini della presente analisi, atteso che gli studi su procedure e procedimenti sono numerosi e connessi più agli studi della c.d. Costituzione economica, di competenza del diritto pubblico dell’economia.

Orbene, si profila quindi la questione relativa alla delimitazione del *thema*, reso assai difficoltoso dalle considerazioni precedenti, con la necessaria individuazione degli argomenti potenzialmente trattabili, selezionando le questioni che vogliono trattarsi.

Tale selezione non può che avvenire sulla base della sensibilità e delle personali esperienze, maturate all’interno di uno specifico percorso di crescita culturale e professionale.

Nel caso dello scrivente, tale percorso ha esplorato la scienza giuspubblicista e, in particolare, le procedure e le dinamiche di funzionamento delle Assemblee elettive.

Ed invero, quando un costituzionalista si approccia “per la prima volta” alla c.d. **Costituzione economica** individua immediatamente un elemento di suo immediato interesse: si parla di una **legge** di bilancio e, pertanto, di un procedimento legislativo.

³ Tale espressione indica principalmente quella branca della macroeconomia che studia le dinamiche economiche di uno Stato. Tuttavia, per quanto rileva in questa sede, si deve dare atto che a partire dal 1946-48 l’espressione si è iniziata ad utilizzare con riferimento ad una branca del diritto pubblico e finanziario che si occupa di analizzare le procedure di bilancio dello Stato, delimitando la sfera di competenza giurisdizionale della Corte dei Conti. Cfr. C. Bentivenga, *Contabilità pubblica* (voce), in *Enc. Dir.*, 1959.

Nulla di nuovo, apparentemente, sennonché il retroscena mediatico quotidiano ricorda che:

1. il Presidente del Consiglio dei Ministri, capo dell'Esecutivo, viene in sostanza eletto *direttamente* dai cittadini in occasione dell'agone elettorale;
2. l'attuale legge elettorale "regala" al Governo un'ampia maggioranza parlamentare;
3. nonostante questo, o forse a ragione di questo, il Governo - oggi - si appropria del potere legislativo emanando costantemente decreti legge, spesso privi dei requisiti, costituzionalmente previsti, di necessità ed urgenza;
4. quand'anche il Parlamento venisse investito della funzione legislativa ordinaria, il Governo, attraverso maxi-emendamenti fiduciati, riesce a veicolare (leggi: imporre) la propria posizione, con evidente mortificazione delle regole della democrazia parlamentare.

Orbene, se è vero (e lo si cercherà di dimostrare nelle successive riflessioni) che la decisione di bilancio è finalizzata alla composizione di interessi diversi e confliggenti⁴, il procedimento è retto da istanze squisitamente politiche.

L'attenzione per le procedure non può che spostarsi sulle Assemblee rappresentative, luogo politico-istituzionale nel quale, secondo costituzioni democratiche, vengono proposte, discusse e conseguentemente rielaborate le diverse istanze allocative.

Del resto non si può non ricordare che, in fondo, i Parlamenti sono nati proprio per consentire un controllo sulla spesa del Sovrano, come dimostra l'esperienza inglese del Re John Lackland che dovette concedere un - minimo - potere decisionale e di controllo ai nobili (nella House of Lords) e al popolo (nella House of Commons), stigmatizzando il principio - tutt'ora valido - secondo cui "*no taxation without representation*".

Con una particolarità. Secondo l'impostazione anglosassone, solo una quota minima delle entrate e delle spese richiede un'approvazione periodica, atteso che la maggior parte viene fissata in leggi permanenti.

⁴ Cfr. M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Roma, Ediesse, 2004; J. Von Hagen, I. Harden, *National Budget Process and Fiscal Performance*, in *European Economy Reports and Studies*, 1994.

Ne consegue che il ruolo della legge di approvazione del bilancio è solo marginale e non influenza in alcun modo il funzionamento dell'apparato statale né i rapporti tra governo e parlamento.

Esempio sintomatico di tale stato di cose è la circostanza secondo la quale le *Finance Bill* e l'*Appropriation Account* sono gli unici atti legislativi inglesi ad essere - ancor'oggi - motivati, seppur con una motivazione meramente tautologica.

Entrano quindi in gioco le esperienze francese, belga e tedesca per le quali le leggi di entrata e spesa devono essere periodicamente approvate in Parlamento.

Sorge così l'interesse circa l'analisi dei rapporti e delle dinamiche istituzionali dirette alla formazione della decisione di bilancio.

Durante la c.d. "sessione di bilancio", la collettività dei cittadini, attraverso i propri rappresentanti, decide come debbano essere impiegate le risorse per il soddisfacimento dei bisogni collettivi, secondo una logica di efficienza ed efficacia dell'azione dello Stato.

Il procedimento di bilanci diviene così il banco di prova circa la tenuta dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, tra Governo e Parlamento e, marginalmente per quanto qui rileva, tra Centro e Periferia nel *nuovo* Stato regionale e nel sistema europeo.

In ultima istanza, quindi, l'analisi del procedimento di formazione della decisione di bilancio, inteso quale insieme delle procedure e delle dinamiche finalizzate alla formulazione di una decisione di finanza pubblica, diviene un'analisi della forma di governo nel sistema italiano attuale.

Una digressione in tema: la crisi del concetto di "legge"

Come già anticipato, nell'art. 81 Cost. si prevede che i bilanci⁵ vengano approvati annualmente attraverso una "legge".

Il termine appare fortemente suggestivo di speculazioni ormai risalenti, ma non per questo meno attuali.

⁵ Si provvederà successivamente a chiarire il senso e la portata del termine in questione con specifico riferimento all'articolo in commento.

La legge di bilancio di cui all'art. 81 Cost., infatti, si caratterizza per essere una “fotografia” della situazione economica e finanziaria dell'anno trascorso (consuntivo) e di quello che sta per iniziare (preventivo); con tale atto, inoltre, non è possibile stabilire nuovi tributi o nuove spese (Art. 81, c. 3 Cost.).

Ne consegue che le leggi di bilancio vengono considerate “leggi formali”, in quanto presentano le sole connotazioni esterne della legge (emanazione dall'organo legislativo secondo il procedimento ordinario di formazione delle leggi), ma sono prive delle caratteristiche di astrattezza, novità e dell'attitudine a modificare l'ordinamento legislativo preesistente.

In tal senso, il rapporto tra il bilancio (inteso come l'insieme delle tabelle che riportano i movimenti economici e finanziari dello Stato) e la legge che lo approva riguarderebbe esclusivamente la vestizione del primo come atto normativo di rango primario, senza per questo mutarne la natura amministrativa del contenuto.

Grazie all'esperienza del c.d. “Taglia-leggi”, abbiamo l'occasione di verificare come numerosi atti a contenuto particolare, contrattuale, spesse volte riguardanti la concessione di un determinato privilegio ad una singola persona, fossero stati assunti dal Parlamento del Regno come atti legislativi. Ma questi atti non erano altro che una dichiarazione di assenso alle proposte del Re ovvero del Governo (e quindi della P.A.) di attribuire tali benefici⁶.

Senz'altro si obietterà che tali esempi sono risalenti ad un sistema completamente diverso - quello albertino - nel quale, in fondo, il ruolo del Parlamento non era ben definito, così come quello del Governo. Nulla di più falso.

⁶ Allo stesso modo Paul Laband, P. Laband, *Il diritto del bilancio sulla base delle disposizioni della Carta costituzionale prussiana alla luce della Costituzione della Confederazione della Germania del Nord*, in C. Forte (a cura di), P. Laband, *Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano, 2007, portava all'attenzione dei suoi lettori l'esempio della legge 28 dicembre 1866 riguardante il conferimento delle dotazioni all'atto del riconoscimento dei meriti più eccellenti acquisiti nell'ultima guerra, con la quale veniva approvata l'assegnazione di 1/2 milione di talleri al conte von Bismarck e ad altri cinque generali.

Basti pensare alle finanziarie italiane della “I Repubblica”, nelle quali venivano spesso introdotte norme micro-settoriali o territoriali riguardanti la ristrutturazione di fontane comunali o di strade paesane⁷.

Tale abitudine è stata ereditata anche dall’attuale “II Repubblica”, che mostra una nutrita serie di atti specifici e puntuali, vere e proprie leggi-provvedimento destinate ad incidere su un singolo caso specifico e noto a tutti⁸, per arrivare alla molto discussa “legislazione per l’amico”⁹, finalizzata a salvare una specifica persona dagli esiti, verosimilmente infausti, di procedimenti giurisdizionali avviati nei suoi confronti.

In tali ed altre ipotesi, pertanto, con il termine “legge” non si fa riferimento alla «formulazione e [al]la formazione di una *regola giuridica*, ma l’assenso del [Parlamento] in ordine ad una *misura* di governo, ad un atto *dell’amministrazione dello Stato*»¹⁰.

Tuttavia, chi scrive - sebbene sia fortemente persuaso da tale impostazione - ritiene che non sia possibile attribuire alle leggi di bilancio natura rigorosamente formale, atteso che i bilanci preventivi mostrano anche una natura autorizzatoria perché, indicando quali spese si prevede che saranno affrontate nell’anno successivo, ne autorizzano contestualmente le successive fasi di impegno e pagamento.

Sulla questione si è espressa anche la Corte costituzionale, accogliendo in un primo momento la teoria formalistica in quanto «la legge di bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell’ordine legislativo, sé che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa» (C. cost., sent. n. 7/1959)

⁷ Ovviamente tali previsioni avevano una grandissima rilevanza politica, dovendo influenzare positivamente gli elettori circa l’attenzione che, per il proprio Collegio, avevano i parlamentari.

⁸ Basti pensare alla vicenda elettorale regionale del 2010 ed al decreto legge “salva liste”, che, posticipando il termine per il deposito dei contrassegni e delle sottoscrizioni, di fatto “salvava” dall’esclusione alla competizione elettorale la lista del PDL nella Regione Lazio.

⁹ Parla di legge “su misura”, E. Dolcini, *Leggi penali “ad personam”, riserva di legge e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. Dir. Proc. Pen.*, 2004, 65.

¹⁰ Cfr. P. Laband, *Il diritto del bilancio*, op. cit.

Dello stesso avviso era la Corte dei conti, secondo cui «la nuova Costituzione ha restituito alla legge di approvazione del bilancio il carattere di legge semplicemente formale»¹¹.

A partire dagli anni Sessanta, però, si è iniziata ad affermare un'interpretazione diretta a qualificare la legge di bilancio come legge “in senso proprio”, nonostante la presenza di contenuti atipici e da relevantissime peculiarità, quali appunto la (formale) impossibilità di apportare modifiche alla legislazione tributaria di entrata e spesa e l'inapplicabilità del criterio cronologico nei rapporti tra legge di bilancio e le precedenti leggi di entrata e spesa, posto a garanzia della disciplina dell'entrata e della spesa.

Nell'economia degli attuali rapporti tra i documenti di bilancio, tuttavia, sembrerebbe prevalere l'opinione secondo cui al bilancio debba essere riconosciuta natura meramente formale. Con la legge n. 468/1978, infatti, il legislatore ha eluso il problema teorico testé enunciato affiancando, come si è visto, la legge finanziaria alla legge di bilancio, attribuendo alla prima il compito di apportare le modifiche alla legislazione di spesa e di entrata ritenute necessarie.

Alla luce della più recente esperienza in materia di leggi di bilancio, inoltre, il divieto previsto dal costituente può agevolmente essere interpretato nel senso di evitare che scelte tributarie e finanziarie, spesso rilevanti, potessero essere introdotte senza un'adeguata riflessione.

La staticità del bilancio, inoltre, svolge un'importante funzione “riequilibrativa”, in quanto la rappresentazione dell'attività finanziaria dell'intero apparato statale, permettendone la valutazione a fine esercizio ed una (parziale) programmazione. Se si permettesse di modificare tale documento, infatti, la funzione di certezza di individuazione delle entrate e delle spese sarebbe profondamente minata.

¹¹ Corte conti, *Relazione sul controllo di legittimità sugli atti del Governo e sulla gestione finanziaria dello Stato nel triennio 1947-50*.

Quale ruolo per il Parlamento?

Tutto ciò, in fondo, conferma le riflessioni di chi¹² aveva intuito sin da subito che il sistema del bilancio scontava vari concetti cardine della scienza pubblicistica.

Il coinvolgimento dell'Istituzione parlamentare nella formazione dei bilanci, al di là della predetta esigenza storica, deriva esclusivamente dal richiamo operato dalla Carta costituzionale.

A questo punto, bisognerà verificare quale sia il ruolo ricoperto dal Parlamento, atteso che la Costituzione italiana prevede che «le Camere **approvano** ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo **presentati** dal Governo» (art. 81, c. 1 Cost.).

Una rigida interpretazione letterale della disposizione in questione rischierebbe di relegare al Parlamento un'attività meramente *ratificatoria* di scelte predisposte dal Governo.

A ben riflettere l'intera questione si articola proprio lungo tale direttiva, confluendo nell'analisi e nella riflessione sulla tenuta dell'attuale forma di governo. Ma in che termini?

Le disposizioni del bilancio possono agevolmente essere scisse in due parti secondo un profilo contenutistico che, per certi versi, travalica la classica ripartizione delle entrate e delle spese per titoli¹³.

La prima parte riguarda spese minime necessarie per il funzionamento dell'apparato amministrativo e comprende, tra gli altri, gli stipendi dei dipendenti ed i canoni di locazione. A questi aggiungano le spese "permanenti" riguardanti i canoni delle utenze (si pensi solo alle spese per

¹² Cfr. P. Laband, *Il diritto del bilancio*, op. cit.

¹³ Rinviamo ad altra sede e, soprattutto, alla letteratura specialistica, si anticipa soltanto che la legge n. 94/1997 (ed il connesso D.Lgs. n. 279/1997 di attuazione) prevede che le voci contabili all'interno di ciascuno stato di previsione siano rappresentati dalle unità previsionali di base (UPB), che costituiscono l'unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare e corrispondenti agli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato. Con riferimento alle operazioni di gestione e rendicontazione, le UPB sono ulteriormente suddivise in titoli relativi alla Spesa corrente, Spesa in conto capitale e Rimborso di passività finanziarie. Le UPB di parte corrente sono a loro volta ripartite in Spese di funzionamento, Spese per interventi, Spese per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi, Spese per oneri del debito pubblico, Spese per oneri comuni.

Analogamente, anche le entrate sono rappresentate per UPB ripartite in quattro titoli relativi alle Entrate tributarie, Entrate extratributarie, Entrate derivanti dall'alienazione e ammortamento dei beni patrimoniali e riscossione di crediti ed Entrate derivanti da accensione di prestiti.

l'energia elettrica, l'acqua e le spese telefoniche) che devono essere acquisite nel bilancio e sulle quali la contrattazione è evidentemente ridotta.

La seconda parte attiene invece al complesso delle spese ulteriori di funzionamento quali la carta per le stampe ed i consumabili d'ufficio, le consulenze esterne, la formazione del personale e l'informatizzazione delle strutture, il numero di risorse da impiegare per ciascun utente.

Per un verso quindi il bilancio riprende dati già noti e rilevabili da chiunque¹⁴; per altro verso, invece, il bilancio fissa in un dato numerico le fondamentali scelte allocative delle risorse, in quanto proprio con tale documento vengono destinati maggiori o minori fondi per l'attuazione delle diverse politiche.

Il bilancio dello Stato diventa così il ponte tra due distinti atti legislativi e, per converso, due distinte funzioni.

Da una parte si pone la funzione decisoria in materia di allocazione delle risorse, svolta nel procedimento di formazione ed approvazione della legge finanziaria; dall'altra, invece, si rileva una funzione di controllo, che - dovrebbe - venire esercitata in sede di rendiconto e in occasione della decisione sull'allocazione delle risorse.

Le procedure che regolano l'esercizio di tali funzioni incide sensibilmente sulla forma di governo, con riferimento ai rapporti tra Esecutivo e Legislativo, ma anche nelle relazioni tra il Governo e la propria maggioranza in Parlamento.

Particolare attenzione dovrà essere posta nell'analisi delle rispettive competenze, verificando il ruolo di ogni attore istituzionale coinvolto in ogni singola fase del procedimento.

Il disegno costituzionale, invero, è particolarmente ambiguo, lasciando intendere per un verso che al Parlamento spetti il ruolo di mero ratificatore delle scelte governative in materia economica e finanziaria; per altro verso, invece, sembrano delinearsi ampi spazi di confronto ed emendamento della proposta governativa.

Si propone quindi il problema dei *limiti*, da porre all'azione del Parlamento per contenere l'introduzione di norme ed emendamenti privi di adeguata

¹⁴ È sufficiente, ad esempio, moltiplicare la retribuzione prevista per un determinato ruolo e funzione per il relativo numero dei funzionari, per ottenere il totale della spesa conseguente.

riflessione che, nel lungo periodo, potrebbero comportare danni maggiori dei benefici contingenti.

Gli strumenti di analisi delle politiche pubbliche

Sulla base di quanto rilevato sinora, emergeva la necessità di analizzare ogni singolo momento del procedimento che porta alla formazione della decisione di bilancio, al fine di verificare il ruolo ed il rapporto tra gli attori istituzionali che vengono coinvolti.

La scelta metodologica è pertanto ricaduta sugli strumenti utilizzati in occasione dell'analisi delle politiche pubbliche, che ruotano intorno al fenomeno "legislazione" richiamando un processo, spesso lungo ed articolato, caratterizzato dalla (multiforme) partecipazione di numerosi attori. Secondo la classica scansione del procedimento di analisi delle politiche pubbliche le procedure di bilancio possono essere così ricostruite:

1. si individua un *problema*: la formazione di una decisione di finanza pubblica;
2. formazione di un'agenda che individui e selezioni le diverse sfaccettature del problema;
3. si procede con la *formulazione*, individuando gli strumenti e le metodologie per risolvere il problema (es. introdurre correttivi e modifiche alla legislazione di entrate e spesa vigenti);
4. adozione della norma ed attuazione della stessa
5. valutazione delle scelte attraverso la valutazione degli effetti

Dal punto di vista generale, le Assemblee legislative dovrebbero porsi nella fase decisionale dell'adozione degli atti normativi, ponendosi (o almeno dovrebbero) anche nell'ottica di una valutazione *ex ante* ed *ex post*.

Tale struttura generale, debitamente rimodulata, ha consentito analizzare in modo preciso e – verosimilmente – funzionale l'intero ciclo di bilancio, verificando il ruolo del Parlamento e del Governo in ciascuna fase, i relativi poteri, limitazioni nonché correttivi eventualmente esistenti, facendo emergere le criticità del sistema attuale.

Le *leggi* di bilancio divengono, in quest'ottica, soltanto un passaggio – obbligato in ragione della previsione costituzionale – per rispondere

all'esigenza di gestire i flussi economici e realizzare il programma di governo.

Affianca tale metodologia di analisi, l'adozione di tecniche di analisi sviluppate sulla base di un metodo "scientifico-deduttivo", basato sull'osservazione del dato normativo nel suo complesso e delle differenti riforme registratesi nel corso degli anni, cercando di ricostruire le modifiche più rilevanti ed elaborandone le relative motivazioni alla luce della prassi e dei resoconti delle discussioni parlamentari.

Tale metodo, si ritiene, permette di individuare le *dinamiche dominanti* nell'evoluzione dei rapporti della forma di governo, rendendo altresì possibile una previsione circa gli sviluppi dei rapporti tra Parlamento e Governo¹⁵.

Sennonché, la presente ricerca si colloca in un difficile momento di transizione politica, istituzionale e normativa, subendo pressioni e innovazioni finanche provenienti dalle istituzioni europee e da altri Stati.

Sul fronte nazionale, non si può che rilevare un profondo stravolgimento dei partiti e delle ideologie politiche.

I precedenti canoni (destra, sinistra; comunismo, socialismo, capitalismo, fascismo...) che tutt'ora vengono utilizzati come *marchio* (spesso infamante) per etichettare l'antagonista politico, vedono ormai ridotto il proprio significato.

I partiti, infatti, non appaiono più in grado di rispondere alle esigenze della popolazione che trova riparo solo nei partiti "territorialmente localizzati"¹⁶.

Tale evoluzione si rivela dalla riforma elettorale (im)posta nel 2005, per limitare la frammentazione politica e tendere verso un sistema *polare*.

Dal punto di vista istituzionale, si registrano la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (1999, 2001, 2003) che vive oggi la sua seconda

¹⁵ Invero tale aspirazione risulta presto sconsigliata dall'impossibilità di prevedere quelle dinamiche che, sorgendo all'interno dei partiti da accordi interni agli stessi e dei quali non ci è dato venire a conoscenza, potrebbero falsare i risultati dell'*equazione* prospettata.

¹⁶ Si pensi alle liste civiche che proliferano in occasione delle competizioni elettorali amministrative ovvero ai partiti "secessionisti" (Lega Nord e Movimento per le Autonomie) che attirano un numero sempre maggiore di elettori proprio grazie alla stretta connessione con il territorio e degli individui ivi residenti. Questa è stata, peraltro, una delle strategie che nell'ultima competizione elettorale hanno permesso al partito della Lega Nord di ricevere un gran numero di voti in quanto gli elettori-lavoratori venivano indirizzati verso quel partito dalle stesse rappresentanze sindacali, che vedevano in quel partito una prospettiva di (maggior) ascolto e di miglioramento delle condizioni dei lavoratori del territorio.

fase, quella dell'attuazione degli statuti e la necessaria adozione di un nuovo sistema di rapporti con gli *altri* enti decentrati (Consigli delle Autonomie locali) e dei rapporti economici con il centro (c.d. federalismo fiscale).

Si aggiungano le poderose riforme avviate negli ultimi anni relative lo sfoltimento delle norme vigenti (il fenomeno del Taglia-Leggi), le riforme della Pubblica Amministrazione e del processo amministrativo, della giustizia civile, dell'università e dell'insegnamento superiore.

A tale ardore riformista della maggioranza di governo si deve affiancare l'imposizione di vincoli in materia economica e normativa provenienti dal sistema europeo, che deve ora calibrare le proprie procedure ed il sistema dei rapporti al trattato di Lisbona.

Tutto ciò ha portato ad una profonda insoddisfazione verso le procedure legislative esistenti, troppo lente e dispersive, quasi *obbligando* l'esecutivo a forzare spesso volte la propria maggioranza parlamentare fino al punto da doverla ricompattare con il ricorso alla questione di fiducia. Le procedure di bilancio risentono profondamente di tale insoddisfazione di fondo, tanto che dapprima in via di prassi, successivamente attraverso due imponenti opere di riforma, si è proceduto a ridisegnare il ciclo del bilancio ed il contenuto dei documenti.

In tale clima si colloca l'esigenza *bipartisan* di proporre, già nel 2002¹⁷, di riformare le procedure di bilancio sostituendo alla legge finanziaria un documento che sia applicativa del Patto di stabilità e crescita europeo, «determinando appunto i modi di influenza dei vincoli pattuiti, che da quello discendono, sulle previsioni finanziarie, ad esempio fissando i tetti annuali di entrata e di spesa, prescindendo dai saldi»¹⁸.

Emerge, a questo punto, la necessità di operare una doppia comparazione.

La prima è una comparazione *storica*, finalizzata a ripercorrere l'evoluzione dei documenti e delle procedure, per ricostruire l'evoluzione del sistema dei rapporti tra gli attori istituzionali.

La seconda è una comparazione *classica*, che guarda ad altri sistemi nazionali che hanno subito quasi contemporaneamente all'Italia profonde rimodulazioni nelle procedure di bilancio. L'attenzione si è concentrata

¹⁷ Cfr. d.d.l. n. 1492 e 1548 A.S.

¹⁸ M. Giusti, *Programmazione e documenti di previsione finanziaria*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2010.

principalmente sulle grandi esperienze europee della Francia, Germania e Spagna, nonché sull'Unione europea¹⁹, alle quali il sistema nazionale della contabilità pubblica ha espressamente fatto riferimento, vuoi per la ritenuta *bontà* delle relative scelte riformiste adottate²⁰

Tuttavia è necessario precisare come la presente riflessione possa scontare evidenti lacune dovute alla circostanza che i documenti di bilancio sono in corso di discussione nel momento di redazione, con la conseguente rimodulazione delle procedure e della prassi in sede di prima applicazione.

Restano, infine, esclusi alcuni importanti temi di ricerca ed analisi. Primo fra tutti il sistema del federalismo fiscale ed i rapporti tra finanza nazionale e finanze decentrate (in particolare il c.d. Patto di stabilità interno) che necessitano di una diversa e più specifica impostazione, utilizzando terminologie e strumenti del tutto peculiari che esulano dalla specifica ricerca posta in essere. Ciononostante, allorquando dovessero emergere tali profili, si provvederà ad indicarli, cercando comunque di enucleare ed affrontare il problema.

Quale nozione per “diritto del bilancio”?

Sulla base delle originarie (e verosimilmente confuse) riflessioni avviate circa il metodo e l'oggetto stesso della ricerca, appare opportuno soffermarsi nuovamente sulla legge di bilancio ed il ruolo che – riteniamo – debba esserle riconosciuto all'interno del sistema dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Invero, anche alla luce della Costituzione repubblicana, manca l'indicazione dell'incidenza partecipativa dei due soggetti, stante l'esistenza di strumenti e

¹⁹ L'Unione ha recepito molte procedure nazionali, integrandole nella propria organizzazione istituzionale (unione di Stati) che è idonea ad imporre specifici vincoli alle manovre degli stati membri.

²⁰ Lo si vedranno nel prosieguo della trattazione, la Francia e la Germania hanno introdotto profonde modificazioni alle rispettive regole della contabilità pubblica, nel corso di questi anni, cui hanno fatto riferimento molti commentatori e politici al fine di veicolare le buone pratiche anche nel Nostro Paese. Quanto all'Unione europea, l'adozione del Trattato di Lisbona ed il recente “Patto Euro+” hanno profondamente influenzato la percezione che i Parlamenti nazionali hanno di sé stessi all'interno degli stati nazionali, nonché della stessa Unione, rivalutandone il ruolo di detentori del potere di indirizzo e controllo, oltre che di quello decisionale, che viene esplicitamente recuperato nel *nuovo* “semestre europeo”.

procedure estremamente duttili tanto da consentirne un adeguamento costante alla prassi delle dinamiche istituzionali e politiche del nostro sistema²¹.

Del resto, come Altri²² hanno rilevato, l'intera materia finanziaria e gli aspetti procedurali ad essa connessi quali i momenti della redazione e dell'approvazione, coinvolgono dinamiche e definizioni costituzionalistiche e profili ricostruttivi che attengono agli sviluppi delle concezioni economiche e finanziarie sul ruolo dello stato nel processo economico, ma dipendono soprattutto da fattori politici, che rappresentano il momento fondamentale nello sviluppo delle procedure giuridiche di formazione e di approvazione del piano annuale delle entrate e delle spese. Proprio in tale occasione, il Parlamento ha la possibilità di esplicitare al massimo la propria funzione di indirizzo e controllo sul Governo attraverso un «elemento politico» che costituisce il modo attraverso cui il Parlamento «ha voluto, o meglio potuto, nei vari momenti storici, esercitare il suo potere di autorizzazione»²³, esercitando, in buona sostanza, un vero e proprio potere di *controllo* sull'esercizio dell'attività economica pubblica.

In particolare, tale "controllo" dovrà esplicitarsi nel rispetto di quei criteri democratici²⁴ desumibili dal rinvio alla disciplina del procedimento legislativo, il quale – com'è noto – costituisce una garanzia di partecipazione istituzionalizzata ed ineludibile riconosciuta al Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico-economico espresso in sede governativa.

Senonché, come si vedrà successivamente, tale disciplina estremamente garantista si scontra con gli insormontabili limiti della natura formale della legge di bilancio e la sua tendenziale staticità²⁵, che si ricollega all'obbligo di copertura finanziaria previsto per tutte quelle leggi che importino nuove o maggiori spese (art. 81, c. 4 Cost.).

Tale staticità rende il bilancio evidentemente incapace di veicolare una manovra di finanza pubblica, che potrà essere perseguita al di fuori della

²¹ Cfr. V.E. Orlando *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1925, quarta ed., e T. Martines, *Diritto costituzionale*, Messina, 1976.

²² M. Duverger, *Finances publiques*, Paris, 1978

²³ A. Barettoni Arleri, *L'ordinamento ed il controllo della spesa pubblica in Francia*, Milano, 1967.

²⁴ Cfr. G. Paganetto, *Poteri del Parlamento e governo dell'economia*, Jovene, Napoli, 1987.

²⁵ Espressamente, l'art. 81 Cost. dispone che «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese», sul punto *infra*.

“sessione di bilancio” in corso d’anno, a meno di introdurre – come puntualmente avvenne nel 1978 con l’introduzione della legge finanziaria – un apposito strumento normativo che, integrandosi con il percorso parlamentare di formazione ed approvazione della legge di bilancio, consentisse di realizzare quelle innovazioni che sono precluse al primo.

L’evoluzione della disciplina normativa è tale che, a fronte delle riduzioni sui contenuti ammissibili nella legge finanziaria le si affiancarono altri documenti (i collegati), contenenti le eccedenze normative che, vigenti i limiti di contenuto al bilancio ed alla finanziaria, non potevano essere inserite nei predetti documenti²⁶, ma confluire in autonome proposte legislative da iscrivere a calendario secondo le ordinarie regole dell’organizzazione dei lavori.

In ogni caso, l’intero rapporto tra poteri per la determinazione delle scelte strategiche di allocazione delle risorse trova nel Parlamento l’arena per il confronto / scontro tra le diverse strategie di finanza pubblica secondo regole e vincoli reciproci per tutti gli attori istituzionali.

Il *diritto del bilancio*, quindi, si impone quale insieme di regole e rapporti che gestiscono il formarsi delle principali scelte di finanza pubblica, nel rapporto tra le Istituzioni ed i cittadini.

Ne consegue uno scontro ideologico e dialettico tra le due diverse esigenze della *decisione* e della *rappresentanza*, finalizzato a distribuire il potere in un dato sistema e conferire la «guida definitiva dell’intera amministrazione pubblica»²⁷.

L’esperienza storica ha dimostrato come il diritto del bilancio possa essere altresì declinato quale diritto “alla partecipazione da parte della rappresentanza alla determinazione del bilancio dello Stato”²⁸ e, come tale, costituisce la «pietra angolare e base di tutti i diritti della rappresentanza del popolo»²⁹.

²⁶ Nell’ipotesi in cui tali contenuti fossero comunque stati introdotti nella legge di bilancio ovvero nella finanziaria, il Presidente dell’Assemblea, nell’esercizio del suo potere di stralcio, avrebbe potuto ugualmente *cassarle*, facendole confluire in autonomi disegni di legge.

²⁷ Così si esprime K. H. Friauf, *Der staatshaushaltplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Berlino, 1968, 1.

²⁸ C. Forte (a cura di), *Paul Laband. Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano, 2007.

²⁹ P. Laband, *Il diritto del bilancio*, in C. Forte (a cura di), *Paul Laband. Il diritto del bilancio*, cit.. In particolare, l’A. rileva come proprio la definizione di specifiche regole e

Ed invero, è acclarato come «nello Stato non di tipo parlamentare il parlamento mostrava in [occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio] il proprio potere»³⁰, riuscendo a recuperare di significatività nei confronti di Esecutivi estremamente forti di nomina regia.

Tale rafforzamento del ruolo dell'organo assembleare viene ancor di più in evidenza in relazione all'eventuale mancata approvazione del bilancio, quale situazione patologica di *revoca* implicita della fiducia (ove esistente, in uno Stato di tipo parlamentare) conseguente al mancato *dechàrge*, vale a dire lo “scarico di responsabilità” che opera quale momento di contatto tra amministrazione e rappresentanza, consentendo un'evidente partecipazione del Parlamento all'esercizio del potere esecutivo e, viceversa, l'Esecutivo sotto il controllo della rappresentanza del popolo. Pertanto, nel rapporto tra rappresentanza (Parlamento) e decisione (Governo), bisogna individuare un equilibrio, solitamente favorendo la prima esigenza.

Sotto altro profilo, segnatamente quello teso a valorizzare il contenuto tecnico ed amministrativo del bilancio, la ricostruzione appena prospettata rischia di apparire assolutamente errata e fuorviante. «Il bilancio costituisce un atto che esprime la volontà dello Stato, all'interno del quale si colloca la stessa rappresentanza»³¹, indipendente dalla circostanza che l'atto venga approvato con legge, in quanto non ne modifica il contenuto “di metodo” (che è quello d un atto amministrativo).

Di conseguenza, l'approvazione dei documenti di bilancio non può essere rimessa alle “mutevolezze della lotta politica”³², dovendo salvaguardare la continuità gestionale e la funzionalità finanziaria dello Stato, al fine di impedire possibili “sovversioni” dell'ordinamento attraverso modifiche unilaterali di leggi sostanziali per mezzo di *mirate* decisioni di carattere finanziario³³.

contenuti del bilancio dello Stato era stato causa dell'inizio e, al tempo stesso, della conclusione di un conflitto costituzionale tra la Camera bassa prussiana ed il cancelliere Bismark (1862).

³⁰ C. Forte, *Introduzione* a C. Forte (a cura di), *Paul Laband, cit.*

³¹ C. Forte, *ult. cit.*

³² Ancora una volta, C. Forte, *ult. cit.*

³³ Negli attuali sistemi parlamentari, l'esigenza trova una specifica ragione di tipo *tecnico*, risultando sempre più legata all'intento di evitare che la confusione di “elementi inerziali” (propri del bilancio) con quelli innovativi (contenuti nella legge finanziaria) possano consentire l'approvazione di norme di entrata e spesa senza adeguata ponderazione.

Le due contrastanti esigenze, già enucleate da autorevoli commentatori³⁴ e derivate da precise esperienze storiche “di confine”³⁵ mantengono ancor’oggi un’evidente utilità ed attualità, costituendo gli estremi del *termometro* che verrà utilizzato per analizzare il ruolo del Parlamento e del Governo nella determinazione delle scelte di finanza pubblica, anche alla luce delle *pressioni* che, dall’Unione europea, hanno portato a revisionare di fatto gli assetti tra i poteri dello Stato, giustificando l’alternata espansione/compressione del ruolo che, nella sessione di bilancio, ha rivestito il Parlamento piuttosto che il Governo, ed i relativi correttivi.

³⁴ Tra tutti Cfr. P. Laband, *Il diritto del bilancio*, cit.

³⁵ L’esigenza di favorire la rappresentanza appare riconducibile all’esperienza ottocentesca del passaggio dall’assolutismo al costituzionalismo; la volontà di impedire possibili *colpi di mano* da parte della Camera di rappresentanza, invece, trova il suo antecedente storico nell’esperienza del parlamentarismo anglosassone, comunque legata ad una (parziale) assegnazione del potere legislativo della corona.

LA FINANZA PUBBLICA IN ITALIA: RIFORME EPOCALI, PRINCIPI GENERALI E PRASSI MAI CHIARITE

1. L'esigenza del bilancio

L'esigenza di predisporre dei documenti di bilancio, che consentano un controllo, inteso anche solo come possibilità di vedere l'ammontare delle spese e delle entrate, è una necessità atavica di ciascun individuo e di ogni ordinamento.

Dalla quotidiana esperienza di programmare le spese in funzione del proprio reddito, alla programmazione economico-finanziaria di uno Stato o di un'Unione Monetaria, la ragione di fondo della redazione dei documenti di bilancio permane sempre identica: evitare (possibilmente) il tracollo finanziario.

Con specifico riferimento agli Stati, si affianca, in indissolubile intreccio, l'ulteriore esigenza di determinare le scelte programmatiche e le linee d'azione delle *politiche pubbliche* che saranno perseguite, avviando un vivace dibattito tra potere «legislativo» ed «esecutivo» che tenda a «differenziare l'amministrazione dal governo e l'attività amministrativa da quella di indirizzo politico»¹.

Senonché, come si cercherà di rilevare nel corso dell'indagine, il rapporto tra iniziativa e perfezionamento della decisione di spesa, cui si ricollega in modo indissolubile la questione dell'imposizione tributaria, appare «atto a caratterizzare la forma di governo in misura analoga allo stesso sistema elettorale»².

In tal senso, altri Autori³ specificamente ricollegano l'evoluzione della forma di stato, di governo ed il sistema politico tutto all'evoluzione economica della società, che veicola nuovi e diversi *valori* ed esigenze che, a loro volta hanno comportato un'evoluzione della struttura dello Stato.

¹ Cfr. S. Merlini, *Introduzione*, A. O. Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Bologna, 1980

² Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970.

³ Cfr. G. Amato, *Forme di Stato e di governo*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984 e, da ultimo, Id., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006

Correlatamente, si è presa graduale coscienza della necessità di gestire e controllare i flussi di entrata e di spesa all'interno dello Stato, parametrando l'imposizione alla spesa necessaria per il corretto funzionamento dell'apparato statale. L'esperienza della Roma imperiale dimostra come la buona organizzazione "amministrativa" e la gestione piramidale delle risorse, permise il pieno controllo di un immenso Impero, spesso dilaniato da sopiti conflitti culturali ed economici.

La caduta dell'Impero Romano e la nascita del sistema feudale hanno poi causato la perdita di coscienza circa la necessità ed opportunità di verificare i conti della *signoria* che governava un determinato territorio⁴.

Tuttavia, accanto al disinteresse per la contabilità pubblica dell'impero feudale, i Comuni italiani avevano *reinventato* la materia, in funzione delle attività commerciali che ponevano in essere i loro cittadini. Si riscopre così l'importanza di un controllo sulla gestione economica per capire dove confluivano le tasse e massimizzare la "pressione fiscale" evitando gli sprechi⁵.

Ma il primo vero esempio di (cosciente) amministrazione dei soldi pubblici e di un vero controllo sulla spesa lo si rileva nell'Inghilterra del 1215, allorché il re John Lackland fu costretto a concedere ai baroni del Regno la Magna Charta Libertatum⁶, dopo che, per difendere e poi riconquistare i possedimenti dei Plantageneti in Francia, dovette ingaggiare una guerra con il regno di Francia, finanziata tramite una forte tassazione dei suoi baroni, che ne denunciarono pubblicamente l'arbitrarietà.

I baroni lamentarono, in particolare, gravi abusi nell'applicazione dello *scutagium*, vale a dire quella somma, primigenio "tributo", che era necessaria per equipaggiare e mantenere i soldati messi a disposizione dal feudo.

⁴ Sul tema si Vd. D. C. North, R. F. Thomas, *L'evoluzione economica del mondo occidentale*, Milano, 1976. Appare opportuno ricordare come in questo periodo, i Monarchi facevano fronte alle spese dello *stato* ricorrendo ai propri mezzi personali, richiedendo il contributo e la partecipazione economica dei baroni solo nel momento in cui l'ammontare della spesa diveniva insostenibile singolarmente.

⁵ G. Ricca Salerno, *La finanza nel Medio Evo e nell'età dei Comuni*, in *La storia della finanza pubblica*, IV, Padova, 1960.

⁶ Si Vd. F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1908; W. S. Churchill, *Nascita dell'Inghilterra*, Verona, 1956; J. A. Williamson, *Storia d'Inghilterra*, 1956; P. G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, II, *Il sistema britannico*, Milano, 1973.

A causa dell'esito negativo della spedizione e della successiva rivolta dei baroni, che il 5 maggio 1215 rifiutarono la fedeltà al re, Giovanni Senzatterra, durante l'incontro con i ribelli nella brughiera di Runnymede il 15 giugno, si vide costretto, in cambio della rinnovata obbedienza, a una serie di concessioni che costituiscono il contenuto principale della Magna Charta.

Tra i contenuti della Charta si segnalano il divieto per il sovrano di imporre nuove tasse ai suoi vassalli diretti senza il previo consenso del "commune consilium regni"⁷ previsto agli articoli 12 e 14, nonché l'istituzione di una commissione di venticinque baroni, che, nel caso in cui il re avesse infranto i suoi solenni impegni, avrebbe dovuto muovergli guerra, chiedendo la partecipazione di tutti i sudditi (articolo 61).

È evidente come «la storia della competenza finanziaria dei parlamenti si confonde con la storia stessa delle istituzioni parlamentari»⁸, le quali reclamavano il diritto di parola in ordine all'imposizione tributaria. Invero, tale potere si estese ben presto al punto di influenzare il Sovrano nella determinazione del contenuto stesso della legge⁹

L'esperienza inglese fu presto accompagnata dalla nascita della scienza cameralistica¹⁰, che studiava il complesso delle norme e procedimenti per la gestione finanziaria degli stati asburgici ed austriaci dal XVII al XVIII secolo. In tal senso, con il termine "cameralismo" si indicava il complesso di norme e di principi che regolavano il funzionamento delle finanze degli stati tedeschi e dell'Austria¹¹.

Tuttavia, solo con la Rivoluzione Francese viene introdotto il canone di responsabilità nella gestione della "res pubblica", veicolato tramite il famoso motto "Liberté, Égalité, Fraternité", emblema di uno Stato di diritto che

⁷ Questo era il Consiglio comune del regno formato da arcivescovi, abati, conti e i maggiori tra i baroni, da convocarsi con un preavviso di almeno quaranta giorni e deliberante a maggioranza dei presenti.

⁸ Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

⁹ La Magna Charta si limitava a sancire che oltre alle imposte ordinarie «per riscatto del re, per conferimento del cavalierato al figlio primogenito, non si possa imporre nessun'altra tassa "nisi comune consilium regi nostri"»; senonché a partire dal 1382 la Camera dei Comuni iniziò ad applicare la *clausola di approvazione*, a mente della quale le somme autorizzate non possono essere distolte dalla destinazione assegnata.

¹⁰ Ed invero, con il termine "Kammer" si faceva riferimento al "Consiglio del tesoro", istituito al fine di coadiuvare l'Imperatore nell'amministrazione dei redditi demaniali (da cui, successivamente, nacquero le "Camere" odierne).

¹¹ In tal senso, nel 1727, Federico Guglielmo I di Prussia istituì due cattedre di Scienze camerali ad Halle e a Francoforte sull'Oder, per insegnare le norme della buona amministrazione dello Stato e fornire ai principi tedeschi funzionari preparati.

informa le proprie decisioni alla discussione pubblica e alla preventiva stigmatizzazione delle regole di condotta dei consociati¹²; sebbene – non si può negarlo – il modello di stato “responsabile” prenderà piede in Europa solo con l’avvento di Napoleone¹³ ed il suo impegno per creare un sistema amministrativo efficiente ed efficace.

Il Regno di Sardegna e Piemonte, e successivamente il Regno d’Italia, troveranno grandissimo giovamento dall’esperienza napoleonica di amministrazione dello Stato, importando moltissime buone pratiche di gestione ed organizzazione, tra cui le primissime leggi di contabilità.

Tuttavia la particolarissima configurazione territoriale e storica dell’Italia¹⁴ ha fatto in modo che le norme sulla contabilità si evolvessero autonomamente, cercando di rispondere nel modo migliore possibile alle contingenze del momento.

Così come non si può né si deve tacere la costante attenzione della scienza italiana (tanto in materia giuridica quanto economica) per gli studi comparatistici, che hanno sempre influito nelle diverse proposte di riforma delle leggi di contabilità, cercando di importare le migliori esperienze nella gestione ed amministrazione.

Ancora oggi le riforme apportate, anche solo in via di prassi, ai procedimenti di bilancio risentono ampiamente della continua ricerca comparatistica, sapientemente miscelata con le peculiari problematiche dello Stato italiano che vive ancora di quotidiane contraddizioni economiche e sociali, superate giorno dopo giorno nel dialogo politico e nelle risposte delle Istituzioni alle contingenze del mercato.

¹² Per quanto interessa in questa sede, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 stabilisce due principali regole in materia economica e finanziaria. In primo luogo si precisa che per il mantenimento della forza pubblica e per le spese dell’amministrazione sia necessaria una tassazione comune egualmente ripartita tra tutti i cittadini in ragione delle loro possibilità (art. 13); in secondo luogo, si conferma che tutti i cittadini hanno il diritto di stabilire i necessari contributi pubblici, di seguirne l’utilizzazione, di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata (art. 14). Cfr. M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris, 1971; J. B. M. Vignes, *Histoire des doctrines sur l’impôt en France, Les causes de la révolution française considérées par rapport aux principes de l’imposition*, in *Storia della finanza pubblica*, Padova, 1961.

¹³ Oltre ai riferimenti bibliografici già indicati si rinvia altresì a R. Stourm, *Les finances de l’ancien régime e de la révolution: origines du système financier actuel*, Paris 1885; G. Burdeau, *Traité de science politique, Les régimes politiques*, IV, Paris, 1952.

¹⁴ Sul punto si rinvia alla ricchissima letteratura del Ghisalberty e, in particolare, C. Ghisalberty, *Dall’antico regime al 1848*, Bari. 1974; Id. *Storia costituzionale d’Italia*, Bari, 1983; G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880.

Così, se non si parla più di una “questione del Mezzogiorno”, storico problema della neonata Repubblica italiana, le problematiche di fondo permangono, mutate, nei difficili rapporti tra Regioni del Nord e del Sud del Paese, affiancandosi alle nuove sfide della globalizzazione, dell’Europa unita (come Mercato, moneta e presto anche come entità politica), del federalismo e delle riforme elettorali, da risolvere secondo norme e procedure piuttosto risalenti, anche se, in parte, riadattate ed aggiornate.

Appare quindi interessante ripercorrere brevemente l’evoluzione legislativa ed economica che ha portato alle norme sulla contabilità di Stato ancor’oggi valide ed applicabili, derivanti dall’esperienza storica del Regno di Sardegna e Piemonte, nonché dagli studi e dall’impegno del Cavour nel razionalizzare le finanze e, per converso, la gestione del nuovo Regno d’Italia.

2. Un’Italia “napoleonica”

L’esperienza cameralistica italiana¹⁵ comincia alla fine del Settecento con la discesa delle armate francesi in Italia (1796), durante la quale vengono occupati e sottoposti all’egemonia politica ed economica francese i territori del Piemonte, della Lombardia, i Ducati di Parma e Modena, le legazioni pontificie di Emilia e Romagna e la Toscana¹⁶.

Il Piemonte e Valle d’Aosta vengono di fatto annessi alla Francia, mentre nel resto della Penisola sorgono numerose repubbliche quali quella Transpadana (Lombardia ed Emilia occidentale), Cispadana (Emilia orientale e Romagna), Ligure (nel genovese), comunque soggetti ad una forte presenza francese, caratterizzata dall’elevata imposizione fiscale e dalla costante requisizione di

¹⁵ I paragrafi che seguono sono frutto di una personale attività di ricerca, scaturita nel saggio *La disciplina della contabilità pubblica del Regno d’Italia fino alla Costituente, in corso di pubblicazione*. La particolare complessità della ricerca, condotta principalmente analizzando i testi normativi originali e gli annuari economici rende assai difficile ricostruire in modo esatto i riferimenti bibliografici. C. Arena, *La finanza pubblica dall’unità ad oggi*, Paternia, Roma, 1946; G. Brusio, C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall’unificazione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1986; J. S. Wolf, *La storia politica e sociale*, in R. Romano, C. Vivanti (coord.), *Storia d’Italia*, Einaudi, Torino, 1973.

¹⁶ A. Caracciolo, *La storia economica*, in R. Romano, C. Vivanti (coord.), *Storia d’Italia*, III, *Dal primo Settecento all’unità d’Italia. Annali*, Einaudi, Torino, 1973; P. L. Ciocca, G. Toniolo, *Storia economica d’Italia. Annali*, Laterza, Bari, 1999; F. Sirugo, *Stati sardi di terraferma, (1700 – 1860)*, Fondazione Feltrinelli, Milano, 1982; G. Dal Pane, *La finanza toscana agli inizi del secolo XVIII alla caduta del Granducato*, Giuffrè, Milano, 1960.

beni, cui si affiancano la periodica fissazione di imposte straordinarie e la richiesta di ingenti “contributi finanziari”.

La stessa crescita dei prezzi dei prodotti agricoli ed industriali e dei salari veniva ampiamente incamerata dal fisco, al fine di rimpinguare le casse dell'Impero francese, il quale, a sua volta, le spendeva per mantenere l'esercito nello stato di guerra permanente che si era creato.

Nonostante le difficoltà finanziarie, i vari governi discutono, seppur con scarso successo, numerose ed importanti riforme istituzionali tra cui, per esempio, le proposte di introduzione di un Codice civile, nonché l'abolizione dei dazi doganali e dei monopoli nella Repubblica cisalpina (formata dai territori della Lombardia ex austriaca e da quelli emiliani di Reggio, Modena, Bologna e Ferrara).

Tuttavia, la crisi delle finanze è esasperante e prorompente.

Si sperimentano, per la prima volta, gravissime forme di inflazione, conseguenti alla continua emissione delle «cedole» nella Repubblica romana, ma anche nel Piemonte francese, la cui circolazione di cartamoneta è decuplicata in poco tempo.

Nel 1798 la situazione economica e finanziaria delle repubbliche italiane è pertanto disarmante; basti pensare che, in seguito al Trattato di alleanza e di commercio con la Francia, la Repubblica cisalpina era tenuta a sostenere gravosi impegni finanziari tra cui il mantenimento delle truppe francesi presenti nel Nord della penisola.

I governi iniziano quindi a definire delle politiche risanamento, onde evitare il dissesto, sperimentando rimedi, alternativi all'aumento della pressione fiscale in uso ancor'oggi.

Da una parte, infatti, si procede con l'alienazione dei beni dello Stato, come nel caso dello Stato pontificio (1797), della Repubblica romana (1798) e di quella cisalpina (1798), ovvero con la sistematica spoliazione attuata dalla Repubblica napoletana (1799) che proclama appartenenti alla Francia tutti i beni privati della monarchia borbonica, le proprietà degli ordini cavallereschi e le terre ecclesiastiche messe in vendita, gli arsenali, la Zecca, la Tesoreria e le fabbriche statali di porcellana ed arazzi.

Per altro verso, si procede con le riforme strutturali, quali l'abolizione dei feudi e dei fedecommissi nella Repubblica romana e nella Repubblica

napoletana ed il ricorso ai prestiti bancari da parte della Repubblica cisalpina. Il Piemonte francese prova addirittura a ricorrere a strumenti macroeconomici di riduzione dell'inflazione, ordinando il ritiro di 24 milioni di biglietti e svalutando la rimanente quantità ad un terzo del valore nominale.

È opportuno segnalare che la situazione non era differente neanche nella Lombardia austriaca, messa in ginocchio dagli ingenti prelievi fiscali a carico della proprietà e dalle requisizioni forzate di bestiame e derrate alimentari, necessarie a mantenere l'esercito stanziato nella Penisola; si calcola che durante i tredici mesi dell'occupazione, la Lombardia abbia versato più di 30 milioni di lire milanesi nelle casse austriache. All'occupazione militare si ricollega la diffusione del «banco-zettel», la cartamoneta austriaca, immessa nel mercato per un valore di circa 60 milioni, che si svalutò del 15% nel giro di pochi mesi, con il conseguente aumento dei prezzi dei prodotti agricoli ed alimentari di base.

Nel 1800, con la seconda invasione militare francese, il Nord della penisola subisce pesanti saccheggi e devastazioni che aggravarono la crisi finanziaria. La Repubblica cisalpina, ad esempio, dovette versare nelle casse francesi oltre 200 milioni di lire. Misure straordinarie per il risanamento finanziario vengono altresì attuate nel Piemonte francese, ritirando la moneta circolante e vendendo forzosamente numerosi beni nazionali, e nel Regno di Napoli, che registrerà un massiccio incremento dell'inflazione, del disavanzo e del debito pubblico, nonostante i tentativi di realizzare delle riforme del sistema fiscale, osteggiate dai ceti nobiliari.

A partire dal 1802, la strategia di risanamento adottata dagli stati italiani è quella riconversione dei titoli di debito e la sua correlata riorganizzazione¹⁷.

¹⁷ Per opera di Giuseppe Zurlo, direttore delle finanze presso il Regno di Napoli, ad esempio, le polizze di banco ormai svalutate vengono convertite forzosamente in titoli del debito pubblico al 3%, ovvero se ne consente l'uso per l'acquisto dei beni dello Stato. L'attività dei Banchi viene riorganizzata presso la Cassa di corte, cui spetta il monopolio delle operazioni per conto dello Stato.

Il governo napoleonico avvierà successivamente, a partire dal 1808, la riduzione del disavanzo del bilancio dello Stato, raggiungendo il pareggio nel 1814.

Tra i provvedimenti adottati devono ricordarsi la riduzione dell'interesse sulle cedole dal 5 al 3%, nonché l'istituzione del Grande Libro per l'annua rendita, riducendo così il debito 130 milioni di ducati a meno di 1 milione.

Nel Piemonte francese, invece, il debito pubblico del precedente Stato sabaudo viene consolidato nelle due parti di cui si compone, il debito esigibile e la rendita.

Il diritto del bilancio in Italia

Per quanto specificamente concerne la Repubblica italiana, si procedette con la sistemazione del debito pubblico “consolidato” di Comuni, dipartimenti e Stato verso i privati, comprendente le pensioni ai religiosi, i debiti ereditati dai governi di ancien régime ed i prestiti forzosi di guerra emessi alla due repubbliche cisalpine.

Il debito viene così stimato in 217 milioni e liquidato attraverso la vendita dei beni nazionali. In particolare, i creditori vennero rimborsati mediante iscrizioni, consistenti in titoli di rendita al 3,50% del valore pari alla metà del capitale dovuto, e in rescrizioni, ovverossia buoni di valore senza frutti ammessi esclusivamente al pagamento dei beni nazionali messi in vendita, oppure consolidati al 2%.

Nel 1805, infine, con la trasformazione in Regno d'Italia, l'amministrazione del debito pubblico viene affidata al Monte Napoleone, istituto finanziario statale alle dipendenze del ministero delle Finanze.

Tuttavia lo stato di guerra permanente, unito agli effetti negativi del blocco continentale, conseguente alla “guerra commerciale” avviata con la Gran Bretagna nel 1808 in seguito alla chiusura del porto di Ancora, in base al progetto francese di creazione di una strada diagonale che, da Nizza verso l'Adriatico, passando per Genova, Firenze e Arezzo, favorisse le rotte commerciali con l'Oriente, nonché della politica commerciale imposta dalla Francia.

La spesa straordinaria va così fuori controllo, giungendo brevemente alla crisi economica nel 1812. Le grandi ditte commissionarie del Tesoro di Milano e delle maggiori città vanno in fallimento e, con la dilatazione del

La prima parte riguarda i mutui redimibili ed i prestiti contratti dal governo con i capitalisti privati e viene convertito in rendite al 5% accettate in pagamento dei beni nazionali.

La rendita, invece, attiene alle cedole di prestito redimibili o perpetue, fruttanti interesse, emesse dal Monte di San Giovanni Battista.

Anche nel Regno d'Etruria venne predisposto un piano di risanamento consistente nella sospensione del Monte Redimibile e dei pagamenti dei debiti arretrati e in scadenza che, consolidati, furono convertite in azioni del Monte Comune al 3%. Venne inoltre creato un fondo di ammortamento per l'estinzione del debito pubblico.

La Giunta francese istituirà successivamente un Consiglio straordinario di liquidazione, perché proceda all'estinzione del debito pubblico, in particolare procedendo con la soppressione del Monte Comune e la correlata liquidazione di tutti i debiti in esso iscritti.

Tale operazione venne realizzata cancellando, a beneficio del Tesoro, i luoghi di Monte appartenenti all'antico governo ed alle ormai soppresses corporazioni religiose, prevedendo altresì la restituzione ai privati dei crediti inferiori ai 100 franchi, operata mediante la cessione di rendite; viceversa, i crediti di ammontare superiore vennero risarciti provvisoriamente con azioni del Tesoro di Francia al 3%, in attesa del rimborso definitivo.

bilancio dello Stato, i fondi del Tesoro si esauriscono ed il corso dei titoli del debito pubblico consolidato crolla rovinosamente a 25 lire.

3. La Restaurazione ed il Regno sabaudo

Con la crisi del sistema napoleonico in Francia, crollano anche i titoli della Banca di Francia e vacillano le economie continentali.

La Restaurazione, quale processo di ristabilimento dell'ancien régime, si è accompagnata altresì dall'inversione della congiuntura economica in Europa e dal superamento del blocco continentale.

Con la definitiva disfatta di Napoleone, avvenuta il 2 maggio 1814, Vittorio Emanuele I lasciava Cagliari per recarsi a Torino, dove il 19 maggio entrava accolto trionfalmente dalla popolazione. Con il trattato di Parigi del 30 maggio 1814 veniva quindi ripristinato il potere dei Savoia e, il successivo 4 gennaio 1815, in occasione del congresso di Vienna furono annesse al Regno di Sardegna (senza aver fatto votare alcun plebiscito e senza il consenso del popolo) Genova e la Liguria, assumendo la funzione di “stato cuscinetto” nei confronti della Francia¹⁸.

La genesi del controllo e della gestione dei bilanci pubblici nel nuovo Regno si deve far risalire al 1816 quando il Controllore generale Brignole istituisce il Ministero delle Finanze con le regie patenti del 12 marzo 1816.

A tale istituzione veniva affidata la “superiore ispezione e direzione” di tutto ciò che riguardava la materia economica, in seguito specificata nelle sue attribuzioni con le regie patenti del 31 marzo 1817, che istituirono anche sei aziende, una delle quali per le finanze e un'altra per le gabelle, affidate al primo segretario di finanze. Con le regie patenti del 26 agosto 1841 le preesistenti segreterie furono riunite e nuovamente separate con le regie patenti del 29 agosto 1844.

In base alla legge 23 marzo 1853 ed al successivo regolamento di esecuzione, il ministero venne organizzato nel segretariato generale, nella direzione generale delle gabelle, nella direzione generale del tesoro, nella direzione generale del demanio e tasse. Inoltre, ai sensi dell'art. 8 del regolamento, fu

¹⁸ M. Romani, *Storia dell'economia italiana nel secolo XIX, I, 1815 – 1859*, Giuffrè, Milano, 1968.

previsto che la direzione generale del debito pubblico e l'amministrazione centrale delle zecche operassero anche in materia finanziaria.

Successivamente con il regio editto 18 agosto 1831, Carlo Alberto procede all'istituzione del Consiglio di Stato, che operava quale organo consultivo del Sovrano ed esercitava funzioni di carattere "amministrativo", tra cui anche la nomina e la rimozione dalla carica di sindaco, sviluppando la primigenia ossatura del futuro apparato statale di amministrazione e gestione.

I moti insurrezionali che imperversano nella penisola mettono, però, a dura prova gli equilibri dello Stato, ulteriormente aggravati dalla guerra contro l'Austria (1848). In questo contesto, viene emesso un prestito forzoso al 5% sul valore delle proprietà immobiliari e fondiarie, sui crediti ipotecari e sul commercio, accompagnato dall'emissione di titoli del debito pubblico per un valore di 2,5 milioni.

Viene inoltre concesso dalla Banca di Genova un mutuo di 20 milioni e proclamato il corso forzoso dei biglietti di banca, favorendo la diffusione della cartamoneta nel Regno.

Contemporaneamente nasce la Banca Nazionale del Regno di Sardegna dalla fusione del Banco di sconto, depositi e conti correnti e della Banca di Torino¹⁹. Con la c.d. legge Nigra del 1850, prima legge bancaria del Regno, viene abolito il corso forzoso e la Banca Nazionale, già autorizzata ad emettere biglietti fino al triplo della riserva metallica, viene dichiarata la banca unica di emissione.

Vengono così emessi 18 milioni di lire in obbligazioni del Regno al fine di estinguere il debito nei confronti della banca e negoziato un prestito di 25 milioni di franchi con la casa Rothschild, per immettere nel mercato finanziario internazionale titoli della rendita piemontese.

Nel 1850 il debito pubblico piemontese ricomincia a crescere per sostenere le spese della campagna austriaca e per finanziare alcune opere pubbliche, quali l'installazione di un sistema di illuminazione pubblica a gas nella città di Torino e la creazione di una fitta rete ferroviaria; l'anno successivo viene pertanto avviata una politica di riduzione del disavanzo mediante la rovinosa emissione di titoli obbligazionari del Regno sul mercato finanziario di Londra, il c.d. "prestito anglosassone", che prevedeva l'emissione di buoni 5

¹⁹ Cfr. G. De Nardi, *Le banche di emissione in Italia nel secolo XIX*, Utet, Torino, 1954.

per cento per 3,6 milioni di sterline emessi all'85% del valore nominale e convertibili in azioni delle ferrovie sarde. Tuttavia, tale finanziamento comportò una drastica riduzione delle quotazioni dei titoli piemontesi a causa dello scontro con i Rothschild.

Il risanamento viene altresì attuato tramite l'imposizione di nuove imposte sui fabbricati, sui beni di manomorta degli enti ecclesiastici e pubblici, sulle successioni, ripristinando la "tassa di patente" sulle professioni, l'industria ed il commercio, comportando un aumento delle entrate da 82 a 105 milioni; allo stesso tempo vengono ridotti del 2,50% gli stipendi degli impiegati e dei dipendenti statali, riducendo la spesa del comparto pubblico da 208 a 143 milioni. L'ardita politica economica realizzata in questo periodo ha ridotto il disavanzo effettivo da 110 milioni a 32 milioni di lire²⁰.

Per volontà del Ministro delle Finanze Cavour, nel 1853²¹, venne approvata la prima organica legge sull'Ordinamento dell'Amministrazione centrale, della Contabilità e della Corte dei Conti (legge 23 marzo 1853 n. 1483), che si presentava come la sintesi delle migliori esperienze europee ed introduceva, come metodo della Contabilità di Stato, il sistema della partita doppia. Tale sistema, com'è noto, prevede la simultanea registrazione delle operazioni in due serie di conti secondo il principio della duplice rilevazione simultanea. Le voci del "dare" e dell'"avere" così registrati hanno lo scopo di determinare il reddito di un dato periodo e di controllare i movimenti monetari e finanziari della gestione.

La legge Cavour del 1853 è evidentemente importante perché, tenendo conto della legge di contabilità francese del 1838 e di quella belga del 1846, introduceva in Italia una concezione di comptabilité intesa quale responsabilità e obbligo di rendiconto delle amministrazioni pubbliche di cui si è detto poc'anzi. Assume quindi rilievo la stessa definizione di comptabilité, intesa come insieme di norme della ragioneria, le regole contabili attraverso le quali ciascuna amministrazione redige i documenti (contabili, appunto) che diano cognizione dell'attività economica compiuta, enucleandone in modo chiaro le responsabilità.

²⁰ G. Felloni, *Le spese effettive e i bilanci degli Stati sabaudi dal 1825 al 1860*, in *Archivio economico dell'unificazione italiana*, IX, 1959, 5.

²¹ E. Costa, *Il regno di Sardegna nel decennio 1848 – 1858*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento in onore di A. M. Ghisalberti*, Firenze, Olschki, 1971.

È sintomatico rilevare che l'introduzione di nuove e chiare regole per la rendicontazione e la gestione economica dell'amministrazione fu accompagnata da ingenti spese per i lavori pubblici che provocarono un nuovo squilibrio di bilancio, affrontato con il classico inasprimento della politica fiscale, operando in particolare sulle imposte dirette, pressoché raddoppiate (da 12 a 24 milioni) nel periodo 1849 – 54.

Nonostante la pesante imposizione fiscale, il finanziamento della guerra di Crimea comportò un'ulteriore espansione del debito pubblico, che nel periodo tra il 1852 ed il 1858 è stimato in circa 150 – 200 milioni. La crisi viene nuovamente affrontata ricorrendo all'aumento degli oneri finanziari da 17,2 a 47 milioni di lire piemontesi e con la contrazione di un ulteriore prestito con l'Inghilterra per un valore di 1 milione di sterline al 4%.

4. L'Unità d'Italia

Con l'adesione all'unità nazionale da parte degli ex Stati italiani si diffonde una grande euforia tra gli investitori, soprattutto nel campo bancario e nell'estrazione mineraria.

Il primo testo normativo rilevante in materia di bilanci pubblici è senz'altro la legge 2 novembre 1859, n. 3747, contenente la disciplina per la formazione dei bilanci annuali dello Stato, unitamente alla disciplina del patrimonio, la gestione del bilancio e la rendicontazione, integrata dal regolamento di esecuzione del 7 novembre 1860, n. 4441.

Contemporaneamente, il Ministro delle Finanze Oytana sopprime la Camera dei Conti e l'Ufficio del Controllore generale (r.d. 30 ottobre 1859 n. 3705), istituendo al loro posto una Corte dei Conti operante nel Regno di Sardegna e in Lombardia (r.d. 30 ottobre 1859 n. 3706), ripartita in sette uffici: Corte dei Conti, Debito pubblico, Contenzioso finanziario, Tesoro, Gabelle, Demanio e tasse, Contribuzioni dirette e catasto.

Nello stesso tempo si procede con la riforma del Consiglio di Stato (r.d. 30 ottobre 1859 n. 3707) e la disciplina del contenzioso amministrativo (r.d. 30 ottobre 1859 n. 3708).

In questa fase di transizione, la gestione economica e finanziaria dello Stato veniva realizzata sulla base delle indicazioni contenute nella legge di contabilità di Cavour.

Il governo deve però affrontare non solo l'unificazione delle banche nazionali, incorporando nella Banca Nazionale del Regno di Sardegna sia la Banca degli Stati parmensi che la Banca Pontificia delle Quattro Legazioni, dando così vita alla Banca Nazionale del Regno d'Italia. Nella fase transitoria venne comunque mantenuta la pluralità degli istituti di emissione, nonché la duplice circolazione dei biglietti della Banca Nazionale in tutto il territorio del Regno e delle ex banche nazionali nelle singole aree di insediamento delle stesse.

Contemporaneamente si procedette al consolidamento dei debiti pubblici degli Stati preunitari, pari a 2 miliardi e mezzo di lire. Tale somma, fruttante una rendita di 111,5 milioni di lire annui, derivava dal Regno di Sardegna (1045 milioni - 57%), dal Regno delle Due Sicilie (187 milioni per la Sicilia e 520 milioni dalle Province napoletane - 29%), dalla Lombardia (156 milioni - 7%), Toscana (139 milioni - 5%) ed Emilia (di cui 14,7 milioni da Parma e Piacenza, 18,88 milioni da Modena, Reggio e Massa, 36,39 milioni da Romagna, Marche e Umbria, con un incidenza totale del 2%).

Con una spesa pubblica stimata superiore a 900 milioni annui ed un debito pubblico salito vertiginosamente a 9 miliardi, il nuovo Ministro Bastogi era evidentemente consapevole della necessità di ripensare le modalità di gestione del patrimonio dello Stato e riformulare il procedimento di formazione dei bilanci pubblici approvando una disciplina improntata più sull'unicità del bilancio, piuttosto che sulla "convergenza" dei singoli bilanci di settore.

Pertanto, con il r.d. 3 novembre 1861 n. 302 viene disposta la redazione di un bilancio di cassa ed il successivo 21 novembre 1861 viene presentato dal Ministro Bastogi un progetto recante "Disposizioni per l'amministrazione del pubblico denaro e per i conti dell'erario", che non avrà esito positivo, ed un altro sull'istituzione della Corte dei Conti, che diventerà legge 14 agosto 1862 n. 800²².

²² Cfr. E. Corbino, *Annali dell'economia italiana*, I, 1861 – 1870, Città di castello, 1931.

Allo stesso modo, anche il suo successore Marco Minghetti proporrà delle nuove norme riguardanti il servizio di tesoreria con r.d. 13 dicembre 1863 n. 1582, insieme all'emanazione del regolamento di contabilità (r.d. 13 dicembre 1863 n. 1628). Viene altresì presentato anche un progetto di legge, recante "Disposizioni sull'amministrazione del pubblico denaro e sulla Contabilità generale", che, come i precedenti, avrà esito negativo.

La situazione veniva complicata anche dalla sostanziale difformità dei sistemi contabili e fiscali degli Stati preunitari, la quale doveva essere previamente risolta estendendo la legislazione tributaria piemontese. Vennero pertanto istituite le tasse di registro e di bollo, di successione, sui capitali delle società anonime ed in accomandita, sulla rendita dei beni degli enti morali e delle corporazioni, sulle iscrizioni ipotecarie ed istituito il monopolio statale sui sali e tabacchi.

Il 1865 è un anno importante per l'unificato Regno d'Italia, in quanto vengono promulgati i nuovi Codici civile e di commercio, estesi all'intera penisola.

Anche il sistema bancario viene sollecitato dalle innovazioni. Sebbene il tentativo di fusione tra la Banca Nazionale e la Banca Nazionale Toscana sia fallito a causa del voto negativo del Parlamento, in quegli anni vengono istituite le prime banche popolari a Milano e Lodi.

Con riferimento al sistema della contabilità pubblica, i nuovi ministri hanno presentato diverse proposte di riforma, ma con nessuna fortuna. Il 19 dicembre 1865, Quintino Sella propone l'adozione del modello inglese, con l'istituzione di un "Ufficio di Contabilità generale" e di un "Ufficio del Pagatore generale"; ma ben presto dovrà rinunciare al progetto di istituire un "Consiglio del Tesoro".

Allo stesso modo, Antonio Scialoja presenterà un disegno di legge, il 21 dicembre 1866, che non sarà discusso.

È interessante notare come l'esigenza di rinnovare le procedure finanziarie e di bilancio, in questo periodo, era talmente forte da superare la crisi finanziaria di quegli anni, accompagnata da cospicui problemi tributari. Ancora una volta, il disavanzo dello Stato supera i 720 milioni ed il rapporto tra entrate e spese tocca i minimi storici, anche a causa della politica di

bilancio basata sugli alti disavanzi, il forte indebitamento e la svalutazione del cambio.

La situazione di panico finanziario viene così arginata con la proclamazione del corso forzoso. Viene così sospeso l'obbligo di conversione delle banconote, dando definitivamente corso legale alla moneta sabauda; inoltre viene contratto un prestito di 250 milioni con la banca di emissione al fine di finanziare il fabbisogno dello Stato con l'ampliamento della base monetaria.

5. L'Italia liberale

Nel 1867 viene nominata una commissione per l'elaborazione di un piano di riforme della contabilità di Stato, che svolge i propri lavori partendo dai progetti esistenti e predisponendo una loro "sintesi".

Nel frattempo la spesa pubblica cresceva enormemente. Il governo Menabrea argina il fenomeno con la riduzione dei bilanci militari e aumenta la pressione fiscale, riuscendo a far assestare il rapporto tra la spesa dello Stato ed il PIL sui 13 punti percentuali, registrando una diminuzione di quasi 4 punti.

Su progetto del Ministro delle Finanze Cambray-Digny, viene approvata la legge 26 aprile 1869 n. 5026, recante "Disposizioni intorno all'amministrazione del patrimonio dello Stato ed alla contabilità", che istituisce la Ragioneria generale dello Stato, la cui esecuzione sarà prevista con regolamento di esecuzione emanato con r.d. 4 settembre 1870 n. 5852 da parte del Ministro Quintino Sella.

Il progetto del Cambray-Digny prevedeva la creazione della Tesoreria generale, competente per il "maneggio" del pubblico denaro, e della Ragioneria generale, che si occupasse della regolare tenuta delle scritture e delle rilevazioni contabili.

La legge istitutiva della Ragioneria generale dello Stato attribuiva in particolare il compito di vigilare sulle Ragionerie centrali, dando loro unità di indirizzo, coordinando e riassumendo i dati forniti da queste, al fine di pervenire alla redazione del bilancio di previsione e del rendiconto, nonché alla preparazione delle situazioni finanziarie e delle dimostrazioni occorrenti al Ministro delle Finanze.

Il sistema di contabilità prescelto dalla nuova legge si basava sulla tenuta di “scritture per bilancio”, presso le singole amministrazioni, ma anche presso i Ministeri, con lo scopo di riunire ed evidenziare la contabilità descrittiva delle entrate e delle spese del Regno, sulla scorta che tali documenti fossero in grado di assicurare prontezza, evidenza e regolarità dei conti, insieme ad un’idonea scomposizione delle entrate e delle spese in partite di credito e di debito a carico dei singoli agenti, per individuarne le specifiche responsabilità.

Nello stesso 1870 si devono segnalare l’Istituzione del “Collegio dei Ragionieri” (r.d. 8 ottobre 1870 n. 5927) e l’emanazione delle prime istruzioni per la contabilità generale del Regno (r.d. 5 novembre 1870 n. 523), sempre tendendo comunque ad una politica tendente al pareggio e chiarendo, in senso fortemente restrittivo, i poteri del Ragioniere Generale dello Stato.

Al fine di evitare ogni possibile ingerenza del Ragioniere Generale negli affari amministrativi ne vengono ridefiniti i limiti del potere di vigilanza, disponendone l’esplicazione esclusivamente con l’intesa dei Capi dei servizi amministrativi, responsabili, anche sul versante contabile, degli atti posti sotto la loro competenza; veniva inoltre previsto l’obbligo di presentare al Parlamento, a cura del Ministro delle finanze, una relazione esplicativa dell’attività svolta, con le proposte di modifica ed integrazione dell’ordinamento contabile vigente.

Le crisi del bimetallismo e finanziaria internazionale investono l’Italia in modo marginale, affiancandosi alle problematiche economiche e finanziarie già esistenti nel Paese.

In particolare, la crisi di liquidità si congiunge alla manovra deflattiva avviata nel 1872 dalla Banca Nazionale, che ridusse le operazioni di riscontro, cercando così di contrastare il fenomeno della circolazione abusiva delle banche ordinarie.

Una nuova spinta riformista provenne quindi dal Minghetti, che nel 1874 nominò una commissione per la riforma della legge e del regolamento di contabilità ed emanò nuove istruzioni per la contabilità generale del Regno con il r.d. 4 settembre 1874 n. 7699, incentrando la propria attenzione sulla gestione dei flussi finanziari e sui residui.

Allo stesso modo, la nuova legge bancaria dello stesso anno, limitando la circolazione ad un massimo di 1 miliardo e differenziando il corso forzoso dei biglietti “consorziali” da quello legale delle emissioni delle singole banche, che dovevano essere convertiti in biglietti consorziali ovvero in valuta metallica. Atteso che l’attività di emissione delle banche in conto proprio venne infatti affidata ad un Consorzio tra gli stessi istituti di emissione, limitando fortemente il ruolo della Banca Nazionale.

Il sistema selliano di contenimento del debito pubblico, c.d. “politica della lesina”, mostra concede i suoi frutti nel 1876, con il raggiungimento del pareggio del bilancio. Ed invero, sebbene si registrasse ancora un lieve disavanzo (essenzialmente derivante dagli ingenti contributi erogati in favore delle società ferroviarie), il progressivo incremento delle entrate fiscali e la stabilità delle spese, permettono di ritenere che fosse stato raggiunto un nuovo equilibrio finanziario e, pertanto, superata la crisi del 1873.

Il 27 marzo 1877 il ministro Depretis presenta un progetto di riforma dell’amministrazione finanziaria, seguendo il tracciato aperto da Quintino Sella, con particolare riferimento alla rendicontazione ed alla competenza nella formazione del bilancio. Nello stesso anno, con il r.d. 26 dicembre 1877 n. 4219, veniva istituito il Ministero del Tesoro, attribuendogli numerose funzioni in materia di gestione del debito pubblico, precedentemente affidate al Ministero delle Finanze.

Tanto il progetto di Deprestis, quanto quello del suo successore, Federico Seismit-Doda, erano decisamente interessanti ed “audaci” sotto molteplici profili, ma probabilmente proprio per questo motivo, ebbero alcun successo.

Basti pensare, infatti, che il Testo unico delle disposizioni sull’imposta di ricchezza mobile del 1877 aveva elevato la soglia di esenzione a 800 lire, con il conseguente dimezzamento del numero dei contribuenti (che da 600 mila passano a 300 mila), e introdotto numerose detrazioni per i redditi provenienti da attività industriali e professionali.

A partire dal 1878, però, il problema della gestione dei conti pubblici, riemerge con rinnovata forza. Il ministro Magliani, che dal 1878 fino al 1888 ricoprirà non solo la carica di Ministro delle Finanze, ma anche l’interim del Ministro del Tesoro, presenta un progetto di riforma graduale della legge

Cambray-Digny, cercando altresì di affrontare la grave recessione del 1881 che porta alla riduzione del PIL del 5,6%.

Tuttavia la crescita dell'avanzo di bilancio, a partire dal 1875, ed il miglioramento della bilancia dei pagamenti permette l'abolizione del corso forzoso, con il ritorno alla convertibilità grazie al nuovo prestito di 644 milioni in oro contratto con l'estero.

Il progetto di riforma della contabilità del Magliani sarà approvato con legge 8 luglio 1883 n. 1455, successivamente confluita nel Testo unico di contabilità, approvato con r.d. 17 febbraio 1884 n. 2016, insieme al regolamento di esecuzione (r.d. 4 maggio 1885 n. 3074), ritoccati dalla legge 11 luglio 1889 n. 6216, su proposta di Giolitti e con la legge 4 giugno 1893 n. 260, d'iniziativa del ministro Grimaldi, cercando di fronteggiare la recessione del 1888.

È importante segnalare che la riforma del 1883 ristruttura il bilancio introducendo modelli in uso ancor'oggi. In primo luogo, la decorrenza dell'esercizio finanziario viene fissata a partire dal 1 luglio di ogni anno, abbandonando così l'equiparazione all'anno solare.

Il bilancio doveva, inoltre, essere redatto in termini di competenza e non più di cassa, iniziando a riferirsi non solo a movimenti di denaro effettivamente verificatisi, ma agli impegni giuridicamente sorti e perfezionati di entrata e di spesa, prevedendo un conto dei residui della gestione. Sorgeva quindi l'esigenza di predisporre un bilancio di assestamento, con il quale riallineare le previsioni di entrata e di spesa alla gestione verificatasi nel corso dell'esercizio.

Infine, viene per la prima volta fissato legislativamente il cardine dell'unità del bilancio, in base al quale inizia ad essere redatto un riepilogo generale delle entrate e delle spese e tanti stati di previsione quanti erano i ministeri, ciascuno dei quali approvato singolarmente con decreto reale.

Tuttavia la crisi economica e finanziaria è segnata dalla riduzione di 3,9 punti percentuali del PIL e da una riduzione degli investimenti che si ripercuotono nell'aumento del disavanzo che tocca la cifra di 500 milioni, praticamente il 5% rispetto al PIL.

I governi Crispi, Di Rudinì e Giolitti propongono quindi politiche di riduzione del deficit, operando forti riduzioni delle spese.

Durante gli anni seguenti si assiste alla progressiva revisione della struttura della Ragioneria e della disciplina tributaria, ed in particolare con l'istituzione delle Commissioni ministeriali di vigilanza con r.d. 4 gennaio 1897 n. 2; e del ruolo degli "Ispettori di ragioneria" con r.d. 22 luglio 1897 n. 338.

Il 1898 viene scosso dai moti di Milano e da una tragica serie di eventi culminati con il regicidio di Monza, tutti prodotti dal disagio che permeava il Paese, prodromi del florido decennio seguente.

La stessa Europa usciva, in quell'anno, dalla recessione che aveva segnato i mercati continentali, lambendo solo marginalmente l'Italia, la quale, anche a causa del blocco imposto dalla Francia in seguito alla partecipazione italiana all'Alleanza con Austria e Germania, aveva avuto soltanto limitatissimi contatti con il mercato internazionale.

Indice di tale ripresa italiana è senz'altro il bilancio d'esercizio 1898 – 1899 che, dopo anni, tornava finalmente ad essere in attivo, restando tale per i successivi dodici anni.

Paradossalmente, mentre da un lato gli operatori economici internazionali ed interni ricominciano ad avere fiducia nell'Italia, per altro verso la pesante politica di pareggio, sostenuta da un eccessivo contenimento della spesa pubblica e dalla riduzione dei contributi, provoca un forte malcontento popolare a causa della pressione tributaria sui consumi.

Tuttavia questo è anche l'anno delle grandi riforme economiche e sociali.

Il Parlamento, dopo un lungo iter, fissa la quota della riserva metallica in 300 milioni per la Banca d'Italia, 90 per il Banco di Napoli, 21 per il Banco di Sicilia, procedendo altresì alla graduale riduzione dei biglietti (circa 1097 milioni) in circolazione.

Contemporaneamente, mentre esplode la c.d. "protesta dello stomaco", a causa del pessimismo covato negli ultimi anni dalle masse di lavoratori e dall'impennata dei prezzi del grano, vengono approvate le leggi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per i lavoratori dell'industria e sull'assicurazione contro l'invalidità e vecchiaia.

Dopo un florido biennio, nel quale si registra la nascita di numerose industrie (si ricordino in particolare la società Elba, che ottiene l'appalto per lo sfruttamento delle miniere sull'omonima isola, e la FIAT) e di infrastrutture

ferroviarie, i bilanci dello Stato registrano una nuova espansione della spesa pubblica che, dal 4%, raggiunge il 9,5% in seguito agli stanziamenti straordinari effettuati per sostenere le spese militari e la costruzione di navi da guerra.

Sotto questo profilo, è doveroso, per quanto triste, segnalare che nel 1906 una Commissione d'inchiesta appositamente istituita verificherà che tali somme sono state corrisposte a fronte di gravi irregolarità quali il mancato collaudo delle corazze per navi, la mancata realizzazione di alcune commesse e numerose frodi negli approvvigionamenti di carbone.

Successivamente, nel 1901, il ministro Finali presenta un progetto di legge riguardante “Modificazioni al Testo unico di legge sulla contabilità di Stato”, recante disposizioni circa l'ordinamento dei controlli, il passaggio delle Ragionerie centrali alle dipendenze della Ragioneria generale e la decorrenza dell'anno finanziario, che non ebbe seguito. La stessa riforma tributaria promossa pochi mesi dopo dal ministro Leone Wollemborg venne bocciata con la conseguenza che il gettito dei prelievi continuò a crescere.

Persino le proposte tese a ridurre la pressione sui consumi popolari abolendo i dazi comunali di consumo e l'imposta di famiglia, aumentando, per converso, le imposte dirette sul reddito (è la c.d. “finanza democratica”) vennero costantemente bocciate dal governo Zanardelli.

Nel 1904 il ministro Luzzatti nomina la Commissione Besta - D'Alvise, che presenta la proposta di ripristinare la partita doppia nelle scritture dello Stato e il 17 marzo 1904 veniva presentato dallo stesso Ministro un disegno di legge per il “Riordinamento dei servizi contabili delle Amministrazioni centrali e provvedimenti per la vigilanza sugli impegni delle spese dello Stato”.

Tale disegno sarà successivamente arricchito e riproposto il 1 febbraio 1905, dopo la presentazione di una seconda soluzione per la tenuta dei conti da parte della commissione Besta - D'Alvise.

Ancora una volta, le proposte di riforma della legge e del sistema della contabilità dello Stato vengono respinte, mantenendo in piedi un sistema oramai vetusto e anacronistico.

6. La riforma “De Stefani”

Infine, nel 1924 vengono modificate le regole della contabilità generale dello Stato. Tuttavia, deve rilevarsi che la riorganizzazione della struttura di supporto alla gestione delle finanze pubbliche non era accompagnata da una ormai necessitata riforma anche delle procedure e dei documenti di bilancio.

La riforma c.d. De Stefani (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) si appalesa come l'unico provvedimento organico di riforma approvato in questo periodo, caratterizzato per essere un accorpamento normativo, privo di alcuna innovatività e puramente recettivo dell'esperienza maturata in tanti anni.

Ciò non di meno, tale testo normativo rivestì un'importanza ed un ruolo fondamentale nella rinnovata gestione economica dello Stato.

Ed invero, il “nucleo duro delle norme attuali sull'ordinamento della contabilità di Stato si rinviene ancor'oggi nella c.d. “legge De Stefani”, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e nel relativo Regolamento (R.D. n. 827 del 1924), applicabile alla totalità della P.A.

Eppure proprio il carattere universale delle previsioni ivi contenute è tale da limitarsi a fornire indicazioni molto generali circa l'obbligo di redazione dei bilanci e le relative modalità, con la conseguenza che la disciplina prevista mal si applicava al complesso sistema dei rapporti tra le amministrazioni dello Stato.

Cionondimeno, tanto il legislatore quanto la dottrina avevano delle idee molto chiare circa il funzionamento dell'apparato statale.

Il dominus dell'amministrazione era individuato nel potere esecutivo che, mediante l'approvazione delle leggi sulla contabilità, sul sistema tributario, sul debito pubblico e sul complesso delle spese dello Stato esercitava il suo comando in materia economica.

Il potere esecutivo, invece, era costituito dal governo, formalmente *longa manus* del re, ma praticamente autonomo che, secondo una concezione piramidale dell'organizzazione statale, riuniva i “capi dei grandi rami dell'amministrazione” (art. 4, L. 24 dicembre 1925, n. 2283), coordinati e diretti dal Capo del Governo (art. 3, L. 2283/1925).

La concezione della gestione dello Stato appare fortemente centralista, in linea con l'idea di Stato accentrato propria del regime fascista, nel quale

ciascuna singola amministrazione era titolare di specifici poteri e funzioni realizzate in modo autonomo secondo schemi comuni e predefiniti e sotto la rigida supervisione di un organismo terzo e specializzato quale la Ragioneria generale dello Stato.

Deve comunque rilevarsi che, nonostante la chiara separazione dei compiti e delle funzioni, il potere legislativo si riduceva, in fondo, a mero ratificatore di scelte politiche ideate e proposte dal governo, unico soggetto effettivamente in grado di conoscere la situazione del Paese e di proporre le necessarie modifiche alla legislazione finanziaria.

Le stesse leggi di bilancio dello Stato altro non erano che mere stigmatizzazioni dei prospetti riepilogativi di entrata e spesa preventivi o a consuntivo delle amministrazioni pubbliche, adeguatamente collazionati in testi unitari, cui si cuciva addosso la forma di “atto legislativo”, avviando una procedura in uso fino ai giorni nostri.

7. I principi finanziari nella Costituzione repubblicana

Il peso di tale esperienza storica si riversa interamente nella formulazione dell'art. 81 Cost., frutto di un compromesso ideologico²³, il quale, connesso all'assoluta mancanza di programmi in materia di politica economica²⁴ e la scarsa conoscenza del capitalismo industriale²⁵, ha portato alla definizione di principi generali sul funzionamento e la gestione della finanza pubblica, piuttosto che ad una precisa e minuziosa regolazione in Costituzione.

Di conseguenza²⁶, le previsioni costituzionali meritano di essere ricostruite in chiave sistematica, al fine di verificare *quale* concezione economica e

²³ Tale locuzione, invero, sminuisce le difficoltà che, nella realtà, sono state affrontate durante i travagliati 18 mesi della Costituente, durante i quali la situazione politica non avrebbe consentito l'emergere di posizioni e scelte unilaterali, come rileva E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973, G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1980.

²⁴ In tal senso si esprime U. Romagnoli, *Il sistema economico nella Costituzione*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico nell'economia*, Vol. I, Cedam, Padova, 1977.

²⁵ P. Crateri, *Sindacato e istituzioni nel dopo-guerra*, Il Mulino, Bologna, 1977; P. Barocchi, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna, 1978.

²⁶ Sia concesso specificare che chi scrive ha la convinta sensazione che nessuna disposizione costituzionale possa validamente venire analizzata ed approfondita scissa dalle altre. Il sistema di pesi e contrappesi previsto in Costituzione, infatti, può essere compreso solo attraverso la consapevole analisi “allargata” delle disposizioni costituzionali.

finanziaria sia stata recepita nella Carta costituzionale, al fine di valutarne – nel prosieguo dell’esame – l’applicazione ed i “correttivi” apportati.

Muovendo dal presupposto che la proprietà sia «pubblica o privata e che i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati (art. 42), «per quanto concerne la sostanza [...] il Titolo III costituisce un complesso di norme che superando l’impostazione individualistica del problema economico, pone le premesse della riforma sociale, senza peraltro fissare degli schemi precostituiti e rigidi, che potrebbero diventare incompatibili con lo sviluppo della tecnica e dell’economia»²⁷.

La scelta operata in favore della flessibilità delle formule e disposizioni costituzionali²⁸ non deve, tuttavia, essere interpretata come «assenza di indicazioni sulle modalità di realizzazione degli obiettivi che in questo campo la Costituzione ha posto come essenziali»²⁹.

Così come si poneva il problema del «controllo sociale dell’attività economica»³⁰ da esercitarsi nel rispetto della “libertà politica”³¹, la medesima attenzione veniva posta nei confronti della più generale, ma non per questo meno pregnante, attività di gestione della finanza pubblica.

Appare pertanto necessario ricostruire brevemente i lavori preparatori³² che hanno portato all’introduzione dell’art. 81 Cost., per comprendere la *ratio* che ha ispirato le relazioni tra Parlamento e Governo in materia.

²⁷ Cfr. Taviani, Assemblea Costituente, seduta del 7 maggio 1947, II, p. 1447; tale riflessione viene ripresa anche da G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011.

²⁸ Tale flessibilità, peraltro consente una grande apertura e duttilità delle regole alle contingenze sociali ed economiche, come rilevava F. Galgano, *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1982.

²⁹ Cfr. G. Paganetto, *Poteri del Parlamento e governo dell’economia*, Jovene, Napoli, 1987.

³⁰ Fanfani, *Controllo sociale dell’attività economica*, in *La nuova costituzione italiana, progetto e relazioni*, Roma, 1947 e Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, 3° Sc., seduta del 16 ottobre 1946.

³¹ Tale controllo doveva, invero, non essere *burocratico*, quanto piuttosto *democratico* ed esercitarsi «sia in seno ad ogni impresa produttiva, attraverso vari strumenti di partecipazione dei lavoratori alla vita dell’impresa, sia in un momento successivo in cui doveva essere coordinata l’attività produttiva nel suo complesso», come chiarisce G. Paganetto, *Poteri del Parlamento e governo dell’economia*, cit. rinviando a S. Merlini, *Struttura del governo e intervento pubblico nell’economia*, La Nuova Italia, Firenze, 1979 per la più completa analisi del pensiero di Fanfani.

³² Per una compiuta analisi non si può che rinviare al poderoso lavoro di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969; nonché A. Meccanico, *L’articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla costituzione*, II, Giuffrè, Milano, 1958; E. Corbino, *L’interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 1959, 5; C. Chimenti, F. Coen, *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Dem. e Diritto*, 1963.

7.1 La genesi dell'art. 81 Cost. e il difficile rapporto tra Parlamento e Governo

Una prima riflessione che merita di venire affrontata attiene la collocazione sistematica dell'articolo in rassegna.

Ed invero, l'art. 81 è collocato al termine della Sezione II (La formazione delle leggi) del Titolo I (Il Parlamento) della Parte II (Ordinamento della Repubblica) della Carta costituzionale, seguendo i procedimenti duali³³ e il potere di inchiesta (art. 82), sottolineando in tal modo lo stretto contatto con una funzione fondamentale, strumentale ed al contempo autonomo rispetto la funzione legislativa, che deve essere sapientemente calibrata sulla base dei meccanismi della forma di governo prescelti³⁴.

Tale considerazione era particolarmente diffusa all'epoca, come emerge dallo studio degli orientamenti emergenti tanto dalla Commissione economica nominata presso il Ministero della Costituente quanto, e soprattutto, dalle riflessioni della seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente.

In tal senso, nella seduta del 24 ottobre 1946, Costantino Mortati³⁵, nella sua veste di relatore, pur aderendo alla generale impostazione "classica" di preclusione al Parlamento dell'iniziativa di bilancio, enucleò due questioni essenziali per lo svolgimento della discussione; la prima attinente la titolarità generale dell'iniziativa legislativa, la seconda riguardante l'eventuale apposizione di limiti al contenuto finanziario dell'iniziativa parlamentare attraverso l'introduzione di un obbligo di copertura.

Il problema proposto era estremamente rilevante ed avrebbe profondamente influenzato l'intera costruzione del rapporto tra potere Legislativo ed Esecutivo in materia di legislazione di bilancio (e quindi di spesa), atteso che «l'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che

³³ Questa la nomenclatura introdotta da A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., valorizzando il particolare intreccio che viene a crearsi tra Esecutivo e Legislativo in occasione della concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79) e in sede di ratifica dei trattati internazionali (art. 80).

³⁴ In tal senso E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.

³⁵ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Costituente, Camera dei Deputati, Segretariato generale*, Roma, 1971.

proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle»³⁶.

Ne discendeva l'alternativa secondo la quale o si negava ai parlamentari il diritto di presentare proposte di spesa, ovvero costoro erano tenuti ad accompagnarle con la relativa proposta di entrata a copertura; in adesione alla seconda soluzione, Mortati presentò la prima formulazione dell'attuale art. 81, c. 4 Cost., *ostacolata* da Vanoni che ne ravvisava la presenza nell'art. 43, c. 3 delle norme di contabilità vigenti.

L'opinione di Vanoni³⁷, quindi, si affiancava a quella di Mortati, proponendo la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, definendo pertanto un pressante obbligo di copertura anche nell'iniziativa di spesa del Governo.

La bozza definitiva accoglieva, infine, la proposta di Bozzi, tesa a costituzionalizzare la disciplina di cui all'art. 43 della legge di contabilità n. 2440/1923, che prevedeva un indefinito riferimento alle “nuove o maggiori spese” indipendentemente dalla provenienza governativa o parlamentare, imponendo l'indicazione dei “mezzi per farvi fronte”³⁸.

Il successivo coordinamento operato dal Comitato deputato alla stesura del testo costituzionale unificò le disposizioni sull'iniziativa di legge di spesa con quelle sul bilancio, formulando l'attuale art. 81 Cost. che fa riferimento – probabilmente per un errore di trascrizione – ai *bilanci* pubblici, lasciando intendere che questi possano essere più di uno.

Eppure, sul punto, è necessario ricordare che l'opinione – peraltro chiaramente espressa da Ruini già in Commissione dei 75 – diffusa era finalizzata ad evitare la reiterazione di quella prassi pre-costituzionale che

³⁶ Cfr. l'intervento alla seduta del 24 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., II.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Nella seduta del 17 ottobre 1947 venne approvato il testo dell'art. 77 proposto dal comitato di redazione, che riuniva i primi tre commi dell'attuale art. 81, espungendolo dall'iniziativa legislativa. In quell'occasione venne presentato e discusso un emendamento proposto dall'On. De Vita che suggeriva la presentazione contestuale di due disegni di legge, l'uno di spesa, l'altro di copertura della stessa. L'intervento di Epicarpo Corbino indusse poi al ritiro dell'emendamento, rilevando che «l'obbligo di approvazione contemporanea» previsto dal testo della Commissione rappresentasse una maggiore garanzia per il controllo dei conti pubblici, obbligando chi volesse apportare nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, all'individuazione dei mezzi necessari per farvi fronte in un'unica soluzione.

comportava la presentazione di provvedimenti finanziari *omnibus* nel medesimo momento dell'approvazione del bilancio³⁹.

Quest'ultimo doveva limitarsi ad intervenire sulla capienza dei capitoli di spesa, senza poter veicolare alcuna modificazione normativa sostanziale.

In questo senso, il riferimento ai "bilanci" voleva richiamare la prassi previgente, secondo la quale venivano approvati più disegni di legge, ciascuno relativo allo stato di previsione di ciascun ministero. Di conseguenza, l'intervento sui capitoli non poteva che limitarsi ad apportare semplici variazioni alle voci di spesa all'interno di ciascuno stato di previsione⁴⁰; il Governo, viceversa, potrebbe comunque compensare le voci di spesa fra ministeri diversi in sede di elaborazione del progetto di bilancio⁴¹ operando una netta distinzione tra bilancio (imputabile al Governo) e atto di approvazione (di competenza del Parlamento, vincolato all'approvazione senza possibilità di istituire nuovi tributi o spese).

7.2 *Quale natura per la legge di bilancio*

Emerge a questo punto la necessità di affrontare il problema della natura giuridica della legge di bilancio, questione senz'altro conosciuta ma volutamente non affrontata dai Costituenti che hanno piuttosto inteso – come peraltro già detto – fornire una serie di principi generali, lasciando poi che l'intreccio tra legislazione di dettaglio, prassi e giurisprudenza dipanino i profili *oscuri* del testo.

In particolar modo, ci preme chiarire quale possa essere la natura della legge di bilancio e del suo contenuto.

Sulla prima questione si incontrano due distinte posizioni, lucidamente analizzate già nell'Ottocento⁴² con riferimento all'art. 99 della Carta costituzionale prussiana del 1850⁴³, per la quale si qualificava con il termine

³⁹ Cfr. A. Meccanico, *L'articolo 81 della Costituzione*, cit.

⁴⁰ In senso contrario si sono espressi A. Meccanico, *cit.* e C. Chimenti, F. Coen, *cit.*, per i quali il riferimento ai "bilanci" attiene ad una pluralità di stati di previsione, in modo da evitare un unico complessivo prospetto previsionale.

⁴¹ Cfr. V. Sica, *Osservazioni sulla «legge di bilancio» (art. 81 della Costituzione)*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1960.

⁴² Cfr. P. Laband, *Il diritto del bilancio*, in C. Forte (a cura di), Giuffrè Milano, 2007.

⁴³ Art. 99 Cost. Prussiana 1850: «Tutte le entrate e tutte le spese dello Stato debbono essere fatte oggetto di preventivo per ogni anno ed essere riportate nel bilancio generale dello Stato. Quest'ultimo viene annualmente fissato con una legge».

“legge” «solo quella il cui contenuto [fosse] una norma giuridica, una norma per la regolazione o per la decisione in ordine a situazioni giuridiche. Mai a nessuno verrà in mente di contrassegnare come «legge» un atto cognitivo giudiziale o la disposizione di un ufficio amministrativo; si tratta piuttosto di applicazioni di una legge»⁴⁴, con la conseguenza che solo il ricorso ad un criterio di tipo “materiale” potrà discernere ciò che è sostanzialmente *legge* da quanto lo è solo *formalmente*.

Tale riflessione mantiene una certa attualità, specialmente quale *chiave di lettura* delle intenzioni del Costituente italiano del 1946, atteso che la scelta di redigere una Carta Costituzionale comporta la necessità di ricorrere a terminologie univoche, nonché di fissare i poteri degli organi nel rispetto – se accolta – della dottrina della separazione dei poteri.

Ed invero, sotto il primo profilo, ogni riferimento ai termini “legge” ovvero “legislazione” non possono che fare riferimento al solo criterio formale, richiamando le modalità di approvazione, indipendentemente dal contenuto specifico dell’atto.

Sotto il secondo profilo, emerge un’importante considerazione: fissando i rapporti tra gli organi e la rappresentanza popolare, secondo il modello franco-belga, il riferimento ai due termini predetti non può che assumere significato sostanziale, nel senso che «ogni modifica e perfezionamento dell’ordinamento giuridico [debba] aver luogo con la compartecipazione della rappresentanza del popolo»⁴⁵.

Ne consegue che l’aver previsto l’approvazione “con legge” esclude la regolazione con atti diversi da questa (es. decreti ministeriali e regolamenti), ivi compresi gli “atti aventi forza di legge”. Quest’ultimi, infatti, *interferiscono* nel “regolare” rapporto tra organi, dando vita a procedimenti normativi *speciali*⁴⁶ che troverebbero difficile collocazione nella ricostruzione sin qui prospettata.

La successiva costituzione del Nord del 1867 prevederà, all’art. 69 la medesima previsione.

⁴⁴ P. Laband, *cit.*

⁴⁵ P. Laband, *cit.*

⁴⁶ È il caso del decreto legge, che consente di attribuire – in casi di necessità ed urgenza – il potere legislativo in capo all’Esecutivo, richiedendo un coinvolgimento solo successivo del Parlamento per la conversione in legge, che stabilizzi le innovazioni introdotte dall’Esecutivo; analogamente la decretazione delegata comporta il (controllato) trasferimento di potestà normativa all’Esecutivo, entro i limiti fissati dalla legge di delega. Tale riflessione trova conforto nella sistematica proposta da A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., che

Orbene, la “legge di bilancio” cui fa riferimento l’art. 81 Cost. assume caratteri contraddittori. Da un punto di vista materiale, il bilancio si presenta quale atto *amministrativo-contabile*, atteso che non contiene norme giuridiche ma soltanto un conto su entrate e spese attese per il futuro⁴⁷, ricorrendo ad un modello *aziendale* necessitato dalle dimensioni e peculiarità che, nel corso degli anni, ha assunto il bilancio generale dello Stato.

La predisposizione di un bilancio – preventivo o consuntivo – sembrerebbe così rispondere più ad esigenze di *amministrazione* che di legislazione, di modo che il ricorso alla procedura legislativa richiami il paradigma del *dechargé*, prevedendo una partecipazione della rappresentanza del popolo non al potere legislativo, ma a quello esecutivo, che viene così ad essere *controllato*⁴⁸.

L’esperienza statutaria⁴⁹ ha confermato la soluzione secondo la quale il bilancio sia un atto di natura e contenuto amministrativo, sennonché l’importante opera di Santi Romano⁵⁰ ha operato la distinzione tra “atto di bilancio” e “legge di bilancio”, «per cui la legge che approva il bilancio avrebbe un contenuto autorizzatorio, mentre il bilancio in sé, sarebbe un atto autonomo formalmente e materialmente amministrativo»⁵¹ nella disponibilità del Governo.

Tale conclusione appare pienamente condivisibile, in quanto, rivalutando la funzione *autorizzatoria* della legge di bilancio, attribuisce un precipuo ruolo al Parlamento che non si limita esclusivamente ad *approvare* un atto amministrativo del Governo, liberandolo tra l’altro da qualsivoglia

ricomprende sotto la macro-categoria dei procedimenti “duali” tanto le procedure di conversione del decreto legge e di formazione della legge delega (ed il successivo controllo), quanto la legge di bilancio, insieme a quelle di amnistia e indulto, nonché di ratifica dei trattati internazionali.

⁴⁷ In questa sede, infatti, ci limitiamo a parlare del bilancio preventivo, riservando una trattazione autonoma a quello consuntivo, quale strumento per un potenziale controllo della finanza pubblica da parte del Parlamento.

⁴⁸ Cfr. Fricker, (*Tübinger*) *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 17, 1861; Zachariä, *Deutsches Staatsrecht* (3. ed. 1867), § 201, n. III, parte II. Più recente e vicino all’esperienza italiana si ricordi Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, 1909, I e II.

⁴⁹ Per l’analisi sulla natura della legge di bilancio nel periodo statutario si rinvia all’ampia letteratura sul tema e in particolare: Arcoletto, *Il bilancio dello Stato ed il Governo parlamentare*, Napoli, 1880; A. Majorana, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, 1886; Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910; Pierantoni, *La legge di bilancio nel governo rappresentativo*, Roma, 1893; Zapparano, *La legge del bilancio*, in *Nuova Antologia*, 10, 1881.

⁵⁰ La ricostruzione della tesi è stata magistralmente operata da V. Onida, *cit.*

⁵¹ Cfr. E. Colarullo, *cit.*

responsabilità in ordine alla gestione, ma esercita un controllo ed un (limitato) potere di modifica delle previsioni di spesa.

Le critiche avanzate a tale soluzione sono numerose, atteso che il bilancio viene così a configurarsi come «speciale e superiore norma di amministrazione, che dalle Camere riceve l'impronta formale di legge, ma che contiene in sé intimamente, i limiti della materiale ordinaria legislazione»⁵². Ed invero, «tutti i rapporti prestabiliti nel piano di finanza hanno il fondamento, non pur sul bilancio, ma nella comune legislazione»⁵³ che fissa in modo esterno al bilancio stesso i parametri per la spesa e l'entrata⁵⁴.

In verità, quale che sia l'impostazione cui si voglia aderire, il problema di fondo che preme affrontare è uno soltanto: quale il ruolo del Parlamento in sede di approvazione della *legge* di bilancio.

Qualificando il bilancio quale mero atto subordinato “vestito” con la procedura legislativa non si può che escludere la possibilità, in sede di approvazione della legge, di modificare le spese individuate dalle proposte ministeriali; valorizzando il carattere formale dell'atto parlamentare, sebbene una legge meramente formale non appaia idonea ad attribuire nuovi poteri, sarebbe in ogni caso consentito «rimuovere un limite all'esercizio di quelli già conferiti»⁵⁵, intervenendo così sugli stanziamenti attraverso riduzioni ovvero sospensioni⁵⁶.

⁵² Così si esprime Arcoleo, *cit.*, rilevando altresì come sia «strano che la serie appunto di questi mezzi, che costituisce il bilancio, sia sottratta alla norma suprema della legge».

⁵³ Cfr. Arcoleo, *cit.*.

⁵⁴ Sul punto è opportuno ricordare come Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Roma, 1913 ritenesse trattarsi di «leggi provvedimento, il cui contenuto amministrativo è formato su necessarie proposte del Ministero, dagli organi legislativi». Del tutto peculiare è la tesi di F. Cammeo, *Le tasse e la loro costituzionalità*, in *Giur.It.*, 1899, IV, 207 ss; A. Majorana, *La legge del bilancio e i suoi effetti civili*, in *Antologia giuridica*, V, 1891. 29 ss. che qualifica il bilancio come «legge *sui generis*, ben diversa dalle altre», il che è sicuramente vero se non fosse per il successivo intreccio (praticamente inestricabile) di rapporti tra Parlamento e Governo che viene ad essere ricostruito, stante la ritenuta capacità di sospendere le disposizioni finanziarie preesistenti nel caso di mancata approvazione, senza tuttavia intaccare i rapporti con i terzi che potrebbero far valere i propri diritti sorti in forza di una disposizione poi *sospesa* in attesa di autorizzazione parlamentare.

⁵⁵ Cfr. V. Onida, *cit.*

⁵⁶ *Contra* A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge del bilancio*, Milano, 1985 che non considera la distinzione fra atto amministrativo e legge di approvazione, ritenendo che quest'ultima dovrebbe limitarsi ad accogliere o respingere il bilancio formulato dal governo.

7.3 Un Parlamento “imbrigliato”

Se è vero, a questo punto, la tesi secondo la quale la legge di bilancio si qualifichi come una *legge di autorizzazione*, questo non implica necessariamente la preclusione per le Camere di emendare il bilancio, dovendosi comunque rilevare un grave *vulnus* alla separazione dei ruoli tra Esecutivo e Legislativo.

Come un circolo vizioso, infatti, mutando la prospettiva di analisi il problema non solo permane, ma si arricchisce di nuovi spunti problematici e di riflessione, superate dalla prassi parlamentare che, confortata dalla genericità delle disposizioni normative e statutarie (ma tale asserzione trova applicazione anche con riferimento alla disciplina costituzionale), non ha mai negato la facoltà di proporre emendamenti⁵⁷.

«La scelta dell’una o dell’altra tesi non appare cioè, da sola, discriminante in ordine alle deduzioni che si traggono o si possono trarre circa gli aspetti concreti della disciplina giuridica del bilancio»⁵⁸, tale per cui alla fine il bilancio esprime «un atto di sindacato politico da parte del corpo elettivo nei confronti di un programma finanziario del governo»⁵⁹.

Il sistema dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo, tuttavia, mantiene irrisolta l’ambiguità di fondo in quanto per un vero il Parlamento non esprime poteri attivi o di iniziativa, essendo questa riservata al Governo, poiché atto di amministrazione. Per altro verso, invece, pur restando *asettico* rispetto la formulazione e definizione dell’atto, il Parlamento può esercitare un pregnante controllo (politico) sull’attività dell’Esecutivo, arrivando addirittura a rifiutare lo *scarico di responsabilità*⁶⁰.

Ovviamente, l’eventuale rifiuto nell’approvazione del testo governativo non può che essere collegato ad una rottura dei rapporti fiduciari tra i due poteri.

Ma non è necessariamente così.

⁵⁷ V. Onida, *cit.*, rileva l’ambiguità di fondo tra interpretazioni dottrinarie e prassi parlamentare, che si risolvono nella considerazione che l’atto di approvazione assume piena efficacia normativa consentendo la modifica dell’atto amministrativo “recepito”.

⁵⁸ V. Onida, *cit.*

⁵⁹ Cfr. G. Arcoleo, *cit.* e Arangio Ruiz, *cit.*, che distingue ulteriormente tra funzione ispettiva finanziaria e funzione ispettiva politica.

⁶⁰ Il paradigma tardomedievale del *dechargé* sembra, invero, trovare la massima applicazione in questa riflessione, adeguatamente riletta alla luce dell’evoluzione del ruolo e dei poteri *camerali*.

La delicatezza dei rapporti di equilibrio che vengono a crearsi tra Legislativo ed Esecutivo emerge palesemente allorché si affrontino i grandi temi della finanza pubblica, pesando, l'approvazione del disegno di legge di bilancio, quale spada di Damocle su un Governo supportato da una maggioranza parlamentare che spesso non approva interamente le scelte effettuate.

Si aprono così tavoli di contrattazione fra Parlamento e Governo, finalizzati alla migliore definizione del progetto, con la conseguente qualificazione delle proposte emendative non come l'esercizio di una generale prerogativa parlamentare, bensì come il frutto di una *concertazione* nel corso della quale il Parlamento ha presentato una serie di proposte che sono state in parte accolte ed in parte rifiutate dal Governo⁶¹ in seguito all'esercizio di una funzione di ratifica e di "sanzione politica".

Come rilevava la dogmatica tedesca cui si faceva riferimento all'inizio⁶², quindi, vestire con la forma della legge il bilancio – quale atto amministrativo – predisposto dal Governo, comunque non ne limitava di fatto il potere di spesa né di riscossione delle entrate, atteso che, a monte, già esistevano *altri* atti normativi (sostanziali, stavolta) che avrebbero consentito al Governo di esercitare le proprie funzioni anche provvisoriamente.

In quest'ottica, la circostanza secondo la quale in mancanza di approvazione parlamentare vi fosse una "sospensione" delle norme previgenti, appare del tutto accessoria e deve trovare una ragionevole limitazione alle sole spese pluriennali di investimento e non a quelle "permanenti" relative al gettito fiscale e tributario.

Si accede pertanto a quella ricostruzione⁶³ secondo la quale esisterebbero delle *consolidated fund* secondo il modello britannico, vale a dire delle disposizioni consolidate non suscettibili di variazione annuale.

Con la conseguenza che «la specialità dei servizi non deve essere a discrezione del voto esclusivo di una sola Camera. Dico di alcuni servizi,

⁶¹ La soluzione "conciliativa" è generalmente ritenuta come l'unica possibile per evitare di ricorrere all'esercizio provvisorio (con la connessa limitazione del potere di spesa) ed incrinare il rapporto tra i due poteri.

⁶² Cfr. P. Laband, *cit.*, ma anche i numerosi autori cui attingevano gli studiosi italiani tra cui Gneist, *Gestex und Budget: Die Rechtsfrage in dem preussischen Verfassungskonflikt*, 1862-1866, Berlin, 1879; Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Leipzig, 1877.

⁶³ Cfr. L. Zammarrano, *La legge di bilancio*, in *Nuova Antologia*, 1881.

riguardanti il debito pubblico, l'effettivo militare, la magistratura, la diplomazia, in genere tutti quelli che sono essenziali, indispensabili alla vita dello Stato»⁶⁴.

Viene così individuato un ulteriore limite, insormontabile, condiviso tanto dal Parlamento quanto dal Governo nella determinazione degli stati di previsione dei Ministeri, i quali non potranno intaccare il *consolidated fund* necessario per il funzionamento dell'apparato amministrativo di riferimento.

Viceversa, la restante parte del bilancio statale sarebbe rimessa alla discrezionalità governativa ed alla contrattazione con il Parlamento⁶⁵.

8. *La natura della legge di bilancio alla luce della Costituzione repubblicana*

Orbene, la ricostruzione sin qui operata era senz'altro ben conosciuta dal Costituente, che non ha tuttavia colto l'occasione per rispondere alle perplessità della dottrina, aprendo la strada alle innovazioni normative degli anni successivi.

Ed invero, la lettera dell'art. 81 Cost., dopo aver stabilito l'onere annuale di approvazione da parte del Parlamento dei *bilanci* e del rendiconto presentati dal Governo, specifica che «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» (c. 3).

Una prima riflessione riguarda necessariamente l'uso dei termini “bilanci” (c. 1) e “bilancio” (c. 3), ritenendo – come già si rilevava in precedenza – che non si tratti di un *errore* casuale di trascrizione dei testi, quanto piuttosto della specifica volontà di recepire il dibattito circa la natura della legge di bilancio.

⁶⁴ Così G. Arcoleo, *cit.* e in senso conforme anche G. Ricca Salerno, *cit.*, ; Racioppi e Brunelli, *cit.*; apparentemente *contra* L. Zammarano, *cit.*, che finisce per ammettere l'esistenza, nel nostro ordinamento, di «qualcosa di molto affine al fondo permanente anglosassone».

⁶⁵ Si ritiene di poter omettere la ricostruzione della dottrina che si era sviluppata per cercare di chiarire i limiti dell'intervento “libero” operabile sul bilancio, per scongiurare il rischio di eccessive riduzioni di stanziamenti da parte del Parlamento senza per questo precludere al Governo la possibilità di operare revisioni delle restanti voci di spesa. Come sempre, non si può che rinviare a V. Onida, *cit.*, per la ricostruzione del problema e delle soluzioni individuate, nonché A. Graziani, *Il bilancio e le spese pubbliche*, *cit.*; A. Plebano, *Storia della finanza italiana nei primi quarant'anni dell'unificazione*, I, Padova, 1960 e P. Carcano, *Finanze e Tesoro*, in AA. VV., *Cinquant'anni di storia italiana*, II, Milano, 1911, per l'analisi puntuale dei poteri di spesa del Governo.

Una lettura sistematica nei termini proposti, quindi, ci porta a ritenere che – verosimilmente – il Costituente abbia voluto accogliere la riflessione secondo cui non di un unico *bilancio* si parli, bensì di una molteplicità di “stati di previsione”, documenti predisposti da ciascun ramo dell’Amministrazione e collazionati in un testo unitario per lo “scarico di responsabilità”.

Del resto, sembra il caso di rilevarlo alla luce dell’esperienza concreta, è il Governo ad essere considerato responsabile dell’azione amministrativa dello Stato, anche in forza di una presunzione secondo la quale solo tale organo sia a conoscenza degli elementi *di previsione*, tale per cui sarebbe «in grado, esso solo, di conoscere e valutare i bisogni pubblici da soddisfare e scegliere i mezzi per soddisfarli»⁶⁶.

Tale risultato è, invero, conseguito attraverso la trasmissione, nel mese di Marzo di ciascun anno, di una “Circolare sull’assestamento di bilancio per l’esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale per l’anno successivo”, da parte del Ministero dell’economia verso tutti gli uffici centrali del bilancio presso gli altri Ministeri, che lo dirameranno alle rispettive Amministrazioni. Con tale circolare, in buona sostanza, le Amministrazioni vengono invitate a predisporre lo stato di previsione della spesa per l’anno successivo relativamente al comparto di riferimento, da inviare entro il mese di maggio al Ministero dell’economia che provvederà a collazionare i documenti nell’unitario disegno di legge di bilancio.

Gli “stati di previsione” costituiscono i *bilanci* delle Amministrazioni di cui si è tanto parlato e confluiscono nell’unitario documento indicato nel terzo comma dell’articolo 81, riconducendo ad unità l’insieme degli interventi statali per coordinarli e “tirare le somme”, così da conoscere la portata finanziaria di quanto sia stato deciso.

Viene quindi stigmatizzata la dicotomia tra contenuto amministrativo del bilancio e legge (formale) di approvazione; al tempo stesso, il divieto di introduzione di nuove entrate e nuove spese fornisce due indicazioni fondamentali.

⁶⁶ Cfr. G. Ingrosso, *La statuizione delle spese pubbliche*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1939, I, 229 ss. Il disegno di legge di bilancio assume in tal modo un ulteriore compito: quello di determinare l’andamento delle politiche pubbliche in attuazione di un programma di governo, con la connessa necessità di intervenire sulla parte “disponibile” del documento, su cui ci soffermeremo *infra*.

La prima fissa la formulazione del bilancio “a legislazione vigente”, atteso che «il bilancio non è, e non può essere altro, che una “fotografia” delle entrate e delle spese pubbliche: per questa sua caratteristica può essere strumento adatto per valutare con precisione il costo di una determinata legge o di una struttura amministrativa, ma non può modificare il contenuto sostanziale di un atto legislativo preesistente, cioè il titolo giuridico in base al quale un’entrata o una spesa sono iscritte tra le sue postazioni»⁶⁷.

La seconda indicazione è naturale conseguenza della prima: in questo stato di cose, la legge di bilancio assume carattere necessariamente formale e costituisce un *limite* all’azione del Governo e del Parlamento, che potranno considerare solo i *consolidated funds*, essendo esclusa ogni operazione economica e finanziaria che “ecceda” la legislazione vigente.

Paradossalmente, tuttavia, sembra che proprio la qualificazione della legge di bilancio come legge in senso solo formale, valorizzandone il contenuto *amministrativo*, ne porti, in ultima analisi, ad escludere la stessa natura esclusivamente formale.

8.1 Non solo legge in senso formale

Dal punto di vista amministrativo, infatti, il bilancio “atto amministrativo” assume una peculiare posizione all’interno dell’amministrazione, per la quale costituisce il fondamentale atto autorizzativo per la gestione nell’esercizio successivo.

In sede di gestione ed esecuzione del bilancio, infatti, la disciplina della contabilità pubblica si caratterizza per la sua precisa complessità. Le entrate e le spese dello Stato non si presentano quale atto unico dell’amministrazione, quanto piuttosto come un procedimento formato da fasi distinte, diretta conseguenza dell’adozione del bilancio di competenza⁶⁸.

Senza entrare nel merito delle procedure⁶⁹, le fasi della riscossione e del pagamento sono necessariamente precedute dall’individuazione della *ragione*

⁶⁷ G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

⁶⁸ Su cui *infra*.

⁶⁹ Basti ricordare che il procedimento di realizzazione della spesa segue le fasi dell’accertamento, riscossione e versamento; quello di erogazione della spesa procede dall’impegno, liquidazione, ordinazione fino al pagamento. Sui tempi e modalità si rinvia alla vasta letteratura sul tema tra cui A. Brancasi, *L’ordinamento contabile*, Giappichelli,

del credito o del debito, «a norma di leggi, decreti, regolamenti o altri atti, di qualsiasi specie»⁷⁰.

La legge di bilancio fornisce quindi il paradigma ricognitivo generale di tali impegni, autorizzando l'impegno ed il pagamento per l'anno successivo⁷¹.

Sulla natura della legge di bilancio si è espressa finanche la Corte costituzionale che, in un primo momento, ha accolto la teoria formalistica ritenendo che «la legge di bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sé che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa»⁷².

Dello stesso avviso era la Corte dei Conti, secondo la quale «la nuova Costituzione ha restituito alla legge di approvazione del bilancio il carattere di legge semplicemente formale»⁷³.

Le successive decisioni della Consulta⁷⁴ confermano tale indirizzo specificando che nel caso in cui vengano iscritte in bilancio spese non previste ovvero risultanti illegittime per difetto di copertura, l'iscrizione non produce alcun effetto giuridico, non potendo – la legge di bilancio – determinare alcuna modifica nell'ordinamento⁷⁵.

Si accede pienamente a quella teoria che distinguendo tra legge formale e contenuto sostanziale, riconduceva alla prima la legge di bilancio, rendendola inidonea ad importare effetti nell'ordinamento⁷⁶ con la conseguenza che «ad

Torino, 2005; F. Batistoni Ferrara, B. Bellé, *Corso di diritto finanziario*, Cedam, Padova, 2005; C. Manacorda, *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005; M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, Direkta, Roma, 2010; M. V. Lupò Avigliano, *L'esecuzione del bilancio*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, 2011, cit.

⁷⁰ Art. 269 Reg. contabilità generale, con riferimento alla spesa fornendo uno specchio degli atti giustificativi applicabile anche alle entrate.

⁷¹ In particolare, è il primo articolo della legge di bilancio a contenere una generale autorizzazione ad accertare e riscuotere le imposte e le tasse, cui seguono gli articoli di autorizzazione agli impegni ed i pagamenti che fanno capo ai ministeri, unitamente alla specificazione – meramente eventuale – delle modalità di ripartizione di alcune somme comprese nelle tabelle dei singoli dicasteri.

⁷² C. cost., sent. n. 7/1959, in *Giur. Cost.*, 1959, 363 ss.

⁷³ Corte dei conti, *Relazione sul controllo di legittimità sugli atti del Governo e sulla gestione finanziaria dello Stato nel triennio 1947 - 1950*.

⁷⁴ C. cost., sent. n. 30/1959, in *Giur. Cost.*, 1959, 381; n. 47/1959, in *Giur. Cost.*, 1959, 763 ss.; n. 17/1961, in *Giur. Cost.*, 1961, I, 124 ss.; n. 30/1961, in *Giur. Cost.*, 1961, I, 114 ss.; n. 31/1961, in *Giur. Cost.*, 1961, II, 597 ss.

⁷⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 31/1961.

⁷⁶ In tal senso anche C. cost., sent. n. 36/1961, in *Giur. Cost.*, 1961, II, 663

una rivalutazione della legge sostanziale di spesa-assemblea, fa riscontro una complementare svalutazione (subordinazione) del bilancio-esecutivo»⁷⁷.

Sebbene consolidata e condivisa, tale interpretazione risultava tuttavia poco convincente e fin troppo restrittiva per il Governo, impossibilitato a formulare una politica economica e finanziaria coerente e “in pareggio”.

L'aumento dell'impegno dello Stato nell'economia e nella produzione di servizi necessitava, infatti, di piani di investimento e di impegno pluriennali, con la necessità di introdurre qualche *deficit* di esercizio, introducendo disposizioni volte a regolare non solo l'attività delle Amministrazioni pubbliche, ma anche a preordinare il futuro esercizio del potere di spesa del Parlamento presentando delle “decisioni di piano”⁷⁸, cui si aggiunge l'esigenza di finanziare leggi emanate in mancanza della copertura di cui all'art. 81, c. 4 Cost.⁷⁹.

Emergeva chiaramente, in quegli anni, la necessità di un nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo in materia economica e finanziaria, immediatamente recepito dalla Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966⁸⁰, infatti, la Corte chiarisce che «se è contrario alla Costituzione non prevedere i mezzi per far fronte alle spese anche quando esse ricadano sugli esercizi futuri, tale obbligo però va osservato con puntualità rigorosa solo per l'esercizio in corso», puntando verso un equilibrio tendenziale del bilancio nel lungo periodo, purché limitata a quelle spese “sufficientemente sicure”, rinviando ad un miglioramento della situazione finanziaria dello Stato.

Cambiano le esigenze e quindi la prospettiva, tanto che «la legge di spesa si pone come autorizzazione al governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che, nella predisposizione del bilancio le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione e il giudizio politico del parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio finanziario e dello

⁷⁷ Cfr. E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, cit.

⁷⁸ Si ricordino, ad esempio, le decisioni sull'entità dei fondi di riserva per la copertura degli oneri provenienti da leggi future, nonché la determinazione del livello delle autorizzazioni del ricorso all'indebitamento e la connessa scelta dell'ammontare del deficit.

⁷⁹ Vd. *Infra*.

⁸⁰ In *Giur. Cost.*, 1966, II, 1.

sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio»⁸¹.

Emerge chiaramente, dalle argomentazioni della Corte, la sentita esigenza di una programmazione non più contingente e legata ad una finanza *derivata*, quanto piuttosto proiettata in una pluralità di anni, potendo così giustificare un deficit d'esercizio *spalmato* nel tempo.

Si evolve, sotto l'occhio attento della Consulta, anche il rapporto tra Parlamento e Governo, richiamando e coordinando due documenti dalla diversa titolarità: la relazione sulla situazione economica del paese e il programma economico nazionale. Mentre la prima è un atto governativo di illustrazione della situazione economica nell'anno in corso e le previsioni per l'anno successivo; la seconda – al di là delle forme e delle nomenclature – comporta un'approvazione da parte del Parlamento, che dovrà prevedere «previsione di mezzi a copertura [...] non in contraddizione con le previsioni del medesimo governo, quali risultano della Relazione sulla situazione economica del Paese e del Programma di sviluppo del Paese»⁸².

Sennonché, la disciplina risultante dalla lettura dell'art. 81 Cost, in particolare nel suo combinato disposto con l'art. 100, è stata ritenuta «una parte insufficientemente risolta»⁸³, atteso che avrebbero dovuto fissare i termini del controllo del Parlamento tanto sul governo quanto sull'amministrazione, oltre a costituire la garanzia delle funzionalità di quest'ultima nei confronti del governo. Tale ricostruzione veniva asseverata dal perpetuarsi «delle tendenze generali dei pubblici poteri di questo secolo a differenziare l'amministrazione dal governo e sconfinare nella patologia del non controllo, separazione ed autocefalia degli organi»⁸⁴.

⁸¹ C. cost., sent. N. 1/1966, *cit.*

⁸² C. cost., sent. n. 1/1966, *cit.*

⁸³ Cfr. M. S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974.

⁸⁴ S. Merlini, *Introduzione a*: AA.VV., A. O. Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Bologna, 1980, ricostruendo il pensiero di Giannini. In tal senso anche A. Temolo, M. S. Giannini, *Lo sperpero del tesoro, nell'indirizzo della politica economica: evoluzione delle competenze e ritardi delle strutture ministeriali*, in *Studi senesi*, 1983, 3.

Sulla constatazione gianniniana si svilupperà quindi la riflessione di Colarullo⁸⁵, che analizza le relazioni tra esecutivo e legislativo nelle due fasi dell'iniziativa e del perfezionamento della decisione di spesa⁸⁶.

Tuttavia, proprio mentre Colarullo pubblicava la sua monografia, l'Italia si apprestava a modificare il sistema dei rapporti tra poteri, adeguando ed integrando gli strumenti e le procedure di finanza pubblica alla contingente situazione socio-politica⁸⁷ ed istituzionale⁸⁸.

⁸⁵ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.

⁸⁶ Su cui *infra*.

⁸⁷ Sul punto basti solo ricordare la fine della *conventio ad excludendum*, che porterà i partiti della sinistra a proporsi come partiti di governo e non solo di opposizione, con la conseguenza "morte" di partiti storici (come la Democrazia cristiana) in favore di nuovi e diversi gruppi politici legati a *lobbies* locali (Lega Nord) e industriali (Forza Italia).

⁸⁸ In tal senso si ricordino le *pressioni* europee perché l'Italia procedesse ad una riforma delle proprie procedure decisionali assicurando la celerità delle decisioni, segnando così la fine del consociativismo in favore di un sistema governocentrico.

LA LEGGE DI BILANCIO: SOLO UNA STATICA FOTOGRAFIA DELLA REALTÀ?

1. Annualità del bilancio ed esercizio provvisorio

Il dibattito dottrinale di cui si è dato conto nel capitolo precedente trova, ancora una volta, una curiosa battuta d'arresto alla luce delle prassi sviluppatesi nei primi anni di vita della Costituzione repubblicana.

Molti Autori¹ hanno rilevato come il rapporto tra Parlamento e Governo fosse, nel corso delle prime tre legislature repubblicane, estremamente *sbilanciato* in favore del secondo, con la conseguente mancanza di norme organiche di interesse generale in favore di interventi capillari e specifici², seppur «scoordinati, miseri, una caricatura di leggi vere [...], un indice di disfunzioni del Parlamento»³.

Tale stato di cose appare comunque funzionale ad una Repubblica in formazione, che deve iniziare ad attuare il dettato costituzionale e risanare le contraddizioni che la precedente esperienza storica ha creato.

Mancava una concezione della finanza pubblica incentrata sulla programmazione, tale per cui non solo la spesa appariva per certi versi *incontrollata*⁴, prevedendo stanziamenti di durata annuale o pluriennale (conseguente la mera ripetizione di una spesa già autorizzata l'anno precedente).

Il bilancio viene pertanto ad essere ridimensionato quale adempimento annuale di rendicontazione e previsione, la cui mancata o ritardata approvazione non comportava alcuna conseguenza.

¹ A Predieri, in AA.VV., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975; Id., *Una indagine sul processo legislativo nel Parlamento italiano*, in R. Treves (a cura di), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto*, Milano, 1968; S. Somogyi, L. Lorri, A. Predieri, A. Sartori, *Il Parlamento italiano 1946 - 96*, Napoli, 1963.

² Predieri rileva come la maggior parte degli atti normativi approvati in questo periodo avesse carattere settoriale, microsettoriale quando non addirittura individuale (74,4% nel corso della I Legislatura; 76,3% nella II e 76,6% nella terza).

³ Così si esprime A. Predieri, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, cit.

⁴ L'affermazione è indubbiamente forte, ma trova la sua giustificazione nella circostanza secondo la quale la maggior parte delle leggi di spesa concernevano le funzioni minime ed essenziali dello Stato, in particolare l'organizzazione e le attività. La mancanza di un quadro programmatico viene individuata da A. Cervati, *Parlamento e funzione legislativa*, in AA.VV. *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979.

Ed invero, dalla lettera della Costituzione possono desumersi alcuni elementari requisiti, alcuni propri della contabilità aziendale, cui dovrebbe rispondere il bilancio dello Stato

Il primo di questi principi è quello dell'annualità, che emerge dall'esigenza di dare un carattere periodico e regolare all'approvazione del bilancio, indipendentemente dalla natura che si voglia attribuire al documento e l'ottica con la quale lo si affronta⁵.

Periodizzare la vita economica e finanziaria di un qualsivoglia ente è una decisione palesemente arbitraria, stante la tendenziale continuità delle attività con la conseguenza che un frazionamento – per quanto imposto o consigliato – potrebbe non risultare ottimale per controllare l'andamento dei conti e verificare se i piani e programmi sono stati realmente rispettati⁶.

Con tale premessa, il testo costituzionale prevede che «le Camere approv[i]no ogni anno i bilanci e il rendiconto», con la conseguenza che l'esercizio finanziario⁷ dovrà coprire almeno l'arco temporale di un anno.

Il riferimento all'anno è un criterio universalmente accettato in tutti i sistemi contabili, considerando un quadro di riferimento sufficientemente ampio per dar modo di impostare una manovra di politica economica e «di destagionalizzare dati e risultati (il riferimento a periodi più limitati, come per esempio il trimestre è utile per verificare l'andamento dei flussi di cassa, ma non può essere certo sufficiente per rappresentare il funzionamento dell'intera macchina statale) e insieme di valutare un periodo abbastanza breve per consentire di disporre di un momento di verifica dell'operazione delineata non troppo lontano nel tempo»⁸.

Il problema reale, almeno in quei primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana, era la mancanza di una certa decorrenza del periodo annuale di gestione, che iniziò a coincidere con l'anno solare solo a partire dal 1965.

Prima di allora, la gestione andava dal 1 luglio al 30 giugno dell'anno successivo, con un'evidente sfasatura temporale con i termini di

⁵ Cfr. il capitolo precedente.

⁶ Questa è anche una conseguenza del ricorso alle procedure di riscossione e versamento e l'adozione di un bilancio di cassa ovvero di competenza che, come vedremo *infra*, comporta una diversa modalità di gestione delle misure economiche e di iscrizione dei *residui*.

⁷ Vale a dire il periodo di tempo della gestione considerato nel documento.

⁸ G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

presentazione dei bilanci degli *altri* enti pubblici il cui esercizio finanziario coincideva con l'anno solare. Di conseguenza, le spese dello Stato e quelle degli enti pubblici non erano in alcun modo comparabili, così come non lo erano i conti economici nazionali con quelli degli Stati esteri.

1.1 L'esercizio provvisorio

Stante tale indeterminatezza normativa, collegata altresì alla mancanza di procedure ed uffici specializzati, i bilanci *annuali* finivano per essere approvati con ampio ritardo, vanificando *de facto* ogni ricostruzione operata circa la funzione e la natura della legge di bilancio.

Di conseguenza, non poteva trovare applicazione il meccanismo di cui all'art. 81, c. 2 Cost., a mente del quale «L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodo non superiori complessivamente a quattro mesi».

La *ratio* della previsione è lampante: l'approvazione del bilancio di previsione deve avvenire in tempo utile per consentirne, con l'inizio dell'esercizio cui si riferisce, la gestione delle entrate e delle spese, evitando la completa paralisi e la carenza di autorizzazione a realizzare le entrate ed eseguire le spese.

Se è vera tale interpretazione⁹, trova evidente conferma la dottrina secondo la quale l'approvazione della legge di bilancio assolve la fondamentale funzione autorizzatoria, idonea a fondare un peculiare controllo del Parlamento in ordine alle spese che il Governo ritiene di effettuare nel corso della futura gestione, che potrebbe ben arrivare fino al temporaneo blocco dell'attività amministrativa.

L'esercizio provvisorio, infatti, costituisce «una sorta di abilitazione che il Parlamento accorda al Governo a gestire contemporaneamente le entrate e le spese, fin tanto che il bilancio non sia approvato»¹⁰.

⁹ Riportare uno specifico riferimento è palesemente impossibile, attesa la tendenziale omogeneità di interpretazione fornita da tutti i commentatori. In particolare si rinvia a G. Vegas, *I documenti di bilancio*, cit.; C. Manacorda, *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005.

¹⁰ Cfr. G. Vegas, *I documenti di bilancio*, cit.

Lo scarico di responsabilità non è quindi fine a sé stesso, ma viene inserito in un virtuoso cerchio di controlli ed autorizzazioni che sfugge alla dinamica di un semplicistico rapporto maggioritario tra Governo e Parlamento¹¹.

L'esercizio provvisorio, infatti può essere concesso solo per legge, escludendo l'eventuale ricorso "in emergenza" ad atti amministrativi o provvedimenti governativi aventi forza di legge (decreti legge ovvero decreti legislativi).

Allo stesso modo, l'autorizzazione «può essere data in una sola volta per l'intero periodo massimo di quattro mesi oppure in più volte per periodi inferiori ma non superiori, complessivamente ai quattro mesi»¹².

Di conseguenza, allorquando dovesse scadere il termine concesso per l'esercizio provvisorio, «si ricade nell'ipotesi di rifiuto del bilancio da parte del potere legislativo»¹³.

1.2 Segue. I limiti

Sulla base di quanto ricostruito, emergono alcune (palesi) incertezze esegetiche nella disciplina dell'esercizio provvisorio.

La prima riguarda i *limiti di ammissibilità* del ricorso all'istituto, atteso che la Costituzione non pone alcuno specifico criterio se non la mancata approvazione del bilancio entro l'annualità (d'esercizio convenzionale). La dottrina, interrogata sul punto, ha ritenuto che «possa essere autorizzato soltanto in presenza di cause obiettive di necessità»¹⁴, sulla scorta delle considerazioni sia tecniche che politiche.

Ed invero, una razionale ricostruzione dell'istituto portava a rigettare il ricorso all'esercizio provvisorio stante la mancanza di "obiettive cause di necessità", riconducendo ogni altra ipotesi ad un utilizzo strumentale dello stesso finalizzato a «sottrarre il Governo al controllo preventivo del Parlamento sul progetto di bilancio, che verrebbe esercitato sulla base delle

¹¹ Più diffusamente *infra*.

¹² C. Talice, *La legge di bilancio*, Giuffé, Milano, 1969.

¹³ In tal senso si esprime C. Talice, *La legge di bilancio*, cit. Sulle conseguenze e gli effetti della mancata approvazione del bilancio, Vd. *infra*.

¹⁴ C. Talice, *ult. cit.*

previsioni formulate dal potere esecutivo»¹⁵ grazie alle dilazioni nell'approvazione del bilancio operate dalla maggioranza parlamentare.

Reciprocamente, si riteneva irragionevole l'ipotesi dilatoria connessa alle divergenze politiche tra maggioranza parlamentare e Governo¹⁶.

Tali ricostruzione, tuttavia, appare indubbiamente corretta alla luce del sistema politico ed istituzionale del periodo in cui venne formulata, ma oggi merita una completa rielaborazione in forza delle *rivoluzioni* avvenute.

È un dato ormai pacificamente acquisito che la riforma elettorale del 1992-93 ed il successivo intervento del 2005 hanno contemporaneamente recepito un'esterna esigenza di certezza e celerità nelle decisioni, cui si affianca la richiesta di governabilità da parte dell'Esecutivo, a favore del quale si è gradualmente spostato il peso decisionale.

Ne è conseguito un nuovo sistema di rapporti tra maggioranza parlamentare e Governo, tale per cui il c.d. "ostruzionismo della maggioranza" non permane uno strumento per dilazionare decisioni "poco gradite" alla maggioranza di governo, quanto piuttosto lo strumento attraverso il quale la stessa maggioranza parlamentare esprime precise e fondate critiche alle proposte governative.

L'esercizio provvisorio diventerebbe così lo strumento fondamentale per ricucire i rapporti tra maggioranza e Governo, in un'ottica collaborativa finalizzata a far "rientrare" la potenziale *crisi* senza per questo inibire l'azione dell'Amministrazione.

Tuttavia, come si cercherà di ricostruire in seguito, tale ottica dialogica non viene mai perseguita¹⁷ in favore di un atteggiamento dell'Esecutivo estremamente forte ed *autoritario*, che blocca ogni discussione con il ricorso ai maxi-emendamenti ed alla questione di fiducia.

Ulteriori incertezze riguardano il procedimento parlamentare di autorizzazione all'esercizio provvisorio, stante la mancanza di ogni indicazione contenuta in Costituzione. Escludendo il ricorso ad una decretazione d'urgenza o delegata, «l'identità della materia e degli effetti tra l'autorizzazione all'esercizio provvisorio e l'approvazione del bilancio

¹⁵ In tal senso C. Talice, *ult. cit.* e C. Bentivenga, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano, 1965.

¹⁶ G. Zaccaria, *Corso di contabilità di Stato*, Roma, 1967.

¹⁷ Vedremo tuttavia che quest'affermazione risulta palesemente errata.

induce a ritenere che, in entrambi i casi, si debba seguire il procedimento normale»¹⁸, escludendo finanche il ricorso al procedimento decentrato in sede deliberante.

Peraltro, sebbene la Costituzione sia particolarmente precisa con riferimento ai limiti temporali, l'indicazione circa la determinazione delle basi di calcolo per la determinazione del contenuto della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio appare eccessivamente indefinita.

Sappiamo, infatti, che il Governo può essere autorizzato ad adottare impegni di spesa nei limiti di un dodicesimo; senonché non è chiaro se la base di riferimento per la determinazione dei dodicesimi si riferisca all'ultimo bilancio approvato (vale a dire quello dell'esercizio precedente) ovvero il disegno di legge di bilancio presentato per l'esercizio di riferimento dal Governo e non ancora approvato.

Le conseguenze nella scelta dell'una o l'altra impostazione sono evidenti, ai fini della determinazione dei rapporti tra Parlamento e Governo. Nel primo caso, infatti, il Parlamento concede un'autorizzazione sulla base di un dato già approvato e pertanto ben definito, con maggiori garanzie di legittimità atteso che si opera su un atto approvato dal Parlamento e stabile nell'ordinamento la cui durata limitata all'annualità di riferimento verrebbe così ad essere prorogata in presenza di circostanze straordinarie; evidentemente le previsioni contenute nel bilancio dell'esercizio precedente possono risultare distanti dalle contingenti necessità economiche di una contabilità pubblica *aggiornata* a nuove esigenze di mercato.

Viceversa, individuare i dodicesimi sulla base del progetto di legge di bilancio comporta sicuramente un maggiore (e più forte) legame con le necessità contingenti della finanza pubblica, a fronte della rinuncia ad una maggiore *legittimità* della decisione assunta e con il pericolo che tanto in sede di concessione dell'esercizio provvisorio, quanto in sede di approvazione della legge di bilancio possano essere operate modifiche anche rilevanti all'atto predisposto nell'ottica di un forzoso scambio di *favori* in cui l'approvazione di un determinato articolato fa' da contrappeso all'approvazione di un nuovo e diverso emendamento o misura. Si

¹⁸ Così si esprime C. Talice, *La legge di bilancio*, cit., e G. Zaccaria, *Corso di contabilità*, cit.

aggiungano, inoltre, le considerazioni in ordine al plusvalore che viene ad essere attribuito agli stati di previsione in corso di approvazione, che verrebbero così – in parte – stabilizzate ed accolte dal Parlamento, tale per cui non si comprenderebbero i motivi dei ritardi nell'approvazione del testo proposto, ma anche di un'eventuale modificazione (a ribasso o rialzo) delle misure contabili indicate nel progetto rispetto la legge approvata¹⁹.

Sul punto, nonostante le riforme della disciplina della contabilità di Stato, si registra l'assenza di una norma generale, tale per cui spetterà alla legge di concessione dell'esercizio provvisorio il compito di indicare il bilancio al quale si rinvia per la determinazione dei dodicesimi, escludendo – per le evidenti motivazioni già individuate – ogni discrezionalità di scelta all'Esecutivo²⁰.

2. L'articolazione della legge di bilancio

Con riferimento al contenuto ed ai principi che regolano la formazione del disegno di legge di bilancio, è opportuno operare – ancora una volta – una ricostruzione storica che consenta di comprendere nel modo migliore possibile le reali conseguenze dell'attuale assetto normativo.

Con la proclamazione del Regno d'Italia venne estesa all'intera penisola unificata la disciplina della contabilità pubblica che, opportunamente recepita dall'esperienza francese e belga, era stata introdotta nel Regno di Sardegna²¹, ben presto modificata²² fino ad arrivare alla definizione (1884) di una struttura molto simile a quella attuale.

¹⁹ A loro volta, tali modifiche non potrebbero che riflettersi sulla legittimità dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio concesso, che verrebbe a trovarsi in difetto ovvero in eccesso rispetto le misure concretamente adottate, con evidenti dubbi di bilanciamento dei rapporti tra Governo e Parlamento.

²⁰ Sul punto è dato registrare che la legge di autorizzazione dell'esercizio provvisorio ha sempre fatto riferimento, tanto in periodo statutario che costituzionale, al progetto di bilancio presentato dal Governo, stabilizzandone – di fatto – le scelte, comunque più aderenti alle contingenti necessità di spesa della P.A.

Tale tendenza appare comunque decisamente curiosa, anche se diffusa in molti Paesi; il riferimento all'esercizio precedente sicuramente previsto per la Spagna ed il Giappone, oltre che per gli Enti locali italiani.

²¹ Tale estensione dell'applicazione della norma è stata operata attraverso la c.d. Legge Bastoni del 1861.

²² Una prima modifica venne apportata con la riforma promossa dal Cambray-Digny nel 1869.

Come già si ricordava²³, l'anno solare quale riferimento per la decorrenza dell'esercizio finanziario veniva sostituito con la scansione temporale che dal 1 luglio arriva al 30 giugno dell'anno successivo.

Il criterio della cassa, quale metodo per la individuazione delle poste da inserire nel documento, viene sostituito da quello della competenza, consentendo di dare conto della gestione dei residui. Infine, viene introdotto il principio dell'unità del bilancio, secondo il quale tutte le entrate, a prescindere dalla loro fonte, vanno a costituire un fondo unico, mentre le spese vengono ripartite secondo gli stati di previsione approvati da ciascun ministero.

La legislazione successiva²⁴, base della disciplina attuale, riprende e conferma tali criteri, operando una razionalizzazione centralistica che sviluppava la funzione di controllo della Ragioneria generale dello Stato.

La situazione permane praticamente immutata, salve le discussioni circa la natura e la funzione della legge di bilancio, fino all'approvazione della legge 1 marzo 1964, n. 62, c.d. "Legge Curti".

Tra le principali innovazioni della riforma si ricordano il ricordo alla coincidenza tra esercizio finanziario ed anno solare, nonché la *concentrazione* in un unico disegno di legge di tutti gli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei ministeri.

Viene altresì introdotta una nuova classificazione delle entrate e delle spese statali basate sulla ripartizione delle entrate in tributarie, extratributarie e per accensione di prestiti, la divisione delle spese in correnti (o di amministrazione e mantenimento) ulteriormente ripartite per ciascun ministero e in conto capitale (o di investimento), introducendo finanche un duplice meccanismo di classificazione, l'uno di tipo economico e l'altro funzionale.

La nuova ripartizione dei titoli della spesa e dell'entrata pubblica così introdotta appare senz'altro più idonea ad evidenziare le impostazioni e le finalità della finanza statale. In particolare, per quanto riguardava le spese – ora apprezzabili sotto il triplice profilo amministrativo, economico e funzionale – avrebbero anche potuto consentire notevoli approfondimenti

²³ Cfr. *supra*, Cap. 1.

²⁴ Cfr. il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 ed il regolamento di attuazione del 1924, entrambi promossi dal Ministro delle Finanze De Stefani.

relativi sia al funzionamento dell'amministrazione statale che agli effetti della sua azione.

Inizia così il periodo della «programmazione economica», resa possibile grazie alla creazione di un quadro d'insieme unitario e univoco.

Tuttavia, se sotto il profilo *conoscitivo*, il bilancio risultava indubbiamente migliorato; sotto il profilo *operativo* non si faceva nessun sostanziale miglioramento.

Ed invero, il bilancio così articolato era *predisposto* ad accogliere nuove impostazioni, più aderenti alle esigenze della programmazione economica, ma era pur sempre uno “strumento di transizione”, da integrare prima e da sostituire con altri strumenti più incisivi che sarebbero giunti solo con la legge n. 468/1978.

Il radicale mutamento delle prospettive economiche italiane degli anni successivi²⁵, infatti, rende inevitabile un adeguamento della disciplina della contabilità pubblica, in particolare in materia di copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa ed introducendo l'istituto del bilancio pluriennale, al fine di introdurre un meccanismo di programmazione a medio termine, e della legge finanziaria²⁶.

Sulla base di tali disposizioni²⁷, facendo riferimento alla legge di bilancio, infatti, si può ben parlare di un vero e proprio volume²⁸ contenente l'insieme delle norme di autorizzazione e ricognizione della contabilità pubblica, secondo una divisione in quattro parti in ragione del contenuto delle disposizioni.

²⁵ Dal punto di vista politico ed istituzionale non si possono che ricordare le movimentazioni studentesche e dei lavoratori nel '68, cui seguirono – tra gli altri – l'approvazione dello *Statuto dei lavoratori* e l'allargamento della rappresentanza politica con le rappresentanze dei lavoratori che entrano nel potere. Più parti stimolavano una riforma nelle modalità di gestione dello Stato – basti pensare al Libro Bianco, La Malfa e Giolitti, che alimentava l'idea di uno Stato che interviene sull'uso delle risorse, oltre che programmatore.

Della programmazione economica però non resta molto; l'esempio dei paesi socialisti non ha soddisfatto, ma si punta sulla programmazione in materia di finanza pubblica, e lo Stato interviene molto in questa fase nell'economia attraverso la nazionalizzazione, bandiera del centro-sinistra.

Sotto il profilo dell'attuazione del dettato costituzionale, in quegli anni viene approvata la legge n. 352/1970 sull'istituto del referendum, nonché la svolta regionalista che *trasferisce* alle Regioni, i cui statuti erano stati da poco approvati, alcune prime funzioni e competenze.

²⁶ Vd. *infra*.

²⁷ Le successive riforme del 1988 e 1999 non hanno sostanzialmente mutato tale assetto.

²⁸ In tale forma è infatti pubblicato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, quale supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale.

La prima parte contiene le norme del bilancio aventi natura autorizzativa per l'accertamento e la riscossione delle imposte e tasse, nonché di approvazione della spesa generale dello Stato espressa in termini di competenza e di cassa.

Seguono quindi le disposizioni di autorizzazione agli impegni ed ai pagamenti da parte di ciascun Dicastero, con la specificazione di eventuali riparti di somme comprese nelle tabelle di singoli ministeri. L'importanza di tali disposizioni è essenziale per il funzionamento dell'intera Amministrazione, sebbene le previsioni predette siano meramente ricognitive di una situazione già decisa da leggi preesistenti. Ed invero, proprio la ricognizione (e la connessa quantificazione) delle previsioni di entrata e spesa preesistenti assume carattere autorizzativo, ad esempio, per il pagamento degli stipendi ovvero la riscossione delle imposte e tasse.

Di conseguenza, tali disposizioni non concorrono all'attuazione della manovra finanziaria, limitandosi ad esprimere una tendenza²⁹, ma vi concorrono ugualmente in quanto le indicazioni ivi contenute tengono conto delle ipotesi macroeconomiche (prezzi, PIL, investimenti, consumi) che il Governo assume quale base della propria politica di bilancio.

3. Il contenuto del bilancio: le entrate e le uscite

La seconda parte del documento di bilancio contiene i quadri generali riassuntivi del bilancio di competenza e di quello di cassa, oltre al bilancio triennale e programmatico³⁰, specificando i differenziali tra entrate ed uscite.

Per la classificazione delle entrate sono adottati criteri giuridico-finanziari, amministrativi e per oggetto.

La principale fonte di classificazione cui si fa riferimento, comunque, è quella che guarda alla fonte dell'entrata, ripartendole in quattro titoli.

Il primo titolo riguarda le entrate tributarie (riscossione delle imposte, dirette ed indirette, e delle tasse); il secondo le entrate extratributarie (contributi obbligatori per il Servizio Sanitario Nazionale, per gli asili ecc., proventi dei servizi pubblici); il terzo l'alienazione e l'ammortamento di beni e la

²⁹ In tal senso G. Vegas, *La struttura del bilancio: elementi normativi ed elementi conoscitivi*, in D. Da Empoli, P. De ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, II ed. 1988.

³⁰ Su cui vd. *infra*.

riscossione di crediti; il quarto titolo, infine, comprende entrate di tipo finanziario, costituite dall'accensione di prestiti³¹.

Tutte le entrate, in ragione del predetto principio di unità del bilancio, convergono in un unico fondo. Tuttavia, sommando le sole entrate dei primi tre titoli, si ottiene il conto degli effettivi introiti dello Stato.

Atteso che il sistema adottato è quello del pareggio, la somma complessiva delle entrate deve essere pari al complesso delle spese, di conseguenza il ricorso all'indebitamento diviene lo strumento principale per *riassettare* i conti, scaricando sui bilanci successivi l'onere di risanare il debito stesso.

Per le poste passive del bilancio dello Stato si fa riferimento alla classificazione economica, a quella funzionale, amministrativa e per oggetto.

La ripartizione di maggiore importanza distingue tra spese correnti e spese in conto capitale, che consente di distinguere tra spese necessarie ad assicurare la continuità del funzionamento dell'apparato statale e ad erogare trasferimenti agli enti pubblici e a soggetti privati strumentali per il loro funzionamento ordinario.

Viceversa, le spese in conto capitale mirano a consentire la realizzazione di investimenti da parte dello Stato e degli enti destinatari dei finanziamenti, modificandone il capitale fisso.

Si aggiunge infine un terzo titolo della spesa relativo al rimborso delle passività finanziarie.

Tale classificazione consente di illustrare gli effetti di una determinata spesa sul patrimonio dello Stato (o dell'ente interessato), ma anche di valutare l'impatto della scelta pubblica sull'economia nazionale³².

Accanto tale classificazione, ne esiste altresì una economica e funzionale delle spese (correnti ed in conto capitale) dei ministeri, la quale consente di quantificare l'ammontare di risorse destinate al perseguimento dei fini dello Stato, arrivando a scorporare le spese per gli stipendi, l'acquisto di beni e

³¹ Tali somme riguardano ,evidentemente, solo il debito pubblico contratto nell'anno di riferimento e non nell'intero periodo.

³² È bene ricordare, tuttavia, che non ogni spesa ha un diretto ed immediato effetto nell'economia nazionale, così come gli effetti economici della spesa pubblica possono variare – anche in modo rilevante – in ragione delle caratteristiche della spesa stessa, ovverosia della circostanza che una determinata spesa venga imputata in conto corrente piuttosto che in conto capitale piuttosto che a trasferimenti, ovvero che sia erogata alle imprese piuttosto che alle famiglie, ovvero ancora che vi sia una maggiore o minore propensione al risparmio.

servizi di uso corrente, l'acquisto di attrezzature ecc., consentendo in tal modo un pregante e chiaro *controllo* delle scelte programmatiche in punto di spesa.

Ed invero la diversa modalità di classificazione delle spese opera quale cartina di tornasole per la valutazione degli effetti sull'economia degli impulsi impressi dal bilancio statale, che può quindi contrastare ovvero assecondare il ciclo economico, sviluppare o restringere la base produttiva³³, incrementare o ridurre l'occupazione³⁴.

Il discorso, estremamente tecnico ed eccezionalmente oscuro a causa dell'essenzialità delle norme di riferimento, assume un significativo interesse ai fini della presente analisi, in quanto spesso al Ministero dell'Economia ed alla Ragioneria Generale dello Stato la *collocazione* delle diverse tipologie di spesa entro le differenti classificazioni.

L'art. 6 della legge n. 468/1978, infatti, individua esclusivamente gli oneri che devono considerarsi di investimento o in conto capitale³⁵; le spese residue vengono tutte classificate come *correnti*.

In sede di predisposizione del progetto di bilancio che sarà poi sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri, la Ragioneria generale dello Stato provvede ad aggiornare ed articolare la classificazione economica e per funzioni-obiettivo sulla base di due tabelle allegate al bilancio e sottoposte al voto parlamentare.

La classificazione economico-funzionale diviene così un dato mutevole e suscettibile di evoluzioni, in ragione delle necessità e delle finalità della spesa pubblica, nonché del consolidamento di prassi parlamentari.¹

3.1 La struttura delle voci di bilancio

Accanto le classificazioni *generali* già esposte, la riforma della legge di contabilità operata con la legge 3 aprile 1997, n. 94 ha introdotto un nuovo schema di bilancio e rendiconto che potesse accrescere di significatività le

³³ Ad esempio introducendo incentivi per le nuove imprese

³⁴ Tale effetto si ottiene tramite fiscalizzazione degli oneri sociali e misure di prepensionamento.

³⁵ Rientrano in tale categoria le partite che attengono agli investimenti diretti o indiretti, alle partecipazioni azionarie ed ai conferimenti, nonché le operazioni di concessione di crediti.

scelte parlamentari, nonché migliorare e rendere misurabile l'azione amministrativa e la gestione finanziaria³⁶.

Di conseguenza, al centro del procedimento di formazione del bilancio statale viene posta l'«unità revisionale di base» (UPB), quale aggregato corrispondente al “centro di responsabilità amministrativa” cui è affidata la gestione ed alla quale si riferisce la deliberazione parlamentare di approvazione.

Sebbene la ripartizione in titoli e capitoli entri in gioco solo nel momento successivo l'approvazione delle UPB da parte del Parlamento, il Governo è tenuto a fornire – sin dall'inizio della sessione di bilancio – una compiuta ed analitica conoscenza delle ipotesi di articolazione in capitoli delle UPB.

Così facendo, in sede di discussione ed approvazione del disegno di legge di bilancio, il Parlamento è in condizione di conoscere anche il dato (aggregato) relativo all'utilizzo finale delle spese in base alle funzioni.

Il sistema, apparentemente complesso, è teso a ricostruire le *missioni* affidate a ciascun Ministero e, contemporaneamente, individuare i livelli di attuazione e responsabilità amministrativa.

Contemporaneamente la stessa classificazione funzionale ed economica vengono interamente ripensate, aderendo ai modelli proposti in sede europea. Ed invero, con l'art. 6 della legge n. 468/1978, innovata dalla legge n. 94/1997, viene introdotta un'analitica ripartizione delle spese per “funzioni-obiettivo”, che definiscano le politiche pubbliche di settore ed indichino le finalità dell'azione amministrativa e della spesa; si affianca quindi l'analisi economica, con l'obiettivo di evidenziare l'effetto delle spese sul sistema economico nazionale.

La precedente classificazione funzionale è stata definitivamente abbandonata nel 1999, con l'adozione del sistema, proposto in sede europea, COFOC (Classificazione delle funzioni di governo), articolato secondo il sistema SEC95 (Sistema europeo di contabilità nazionale)³⁷ che individua le funzioni obiettivo in seguito ad una ricognizione delle attività e dei servizi articolata su tre livelli.

³⁶ In tal senso si esprime M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, Roma, Direkta, III ed., 2010.

³⁷ Tale classificazione è stata introdotta con il regolamento 2223/96/CE del 25 giugno 1999, al fine di rendere omogenei e compatibili i dati dei conti nazionali degli Stati membri dell'Unione.

Il primo livello, formato da dieci divisioni³⁸, rappresenta i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni ed è analiticamente scomposta in 63 gruppi (il secondo livello), che esprimono le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche.

Al terzo livello della classificazione le funzioni vengono ripartite in 93 classi, che identificano i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento del secondo livello.

In occasione del bilancio per l'anno 2000, si è inoltre proceduto con la riorganizzazione della classificazione economica, articolata in 19 categorie, di cui 12 di parte corrente e 7 di conto capitale.

Tale classificazione è esposta nel quadro generale riassuntivo, che contiene due prospetti sugli stanziamenti delle spese finali del bilancio dello Stato espressi in termini di competenza (Allegato A/2) e di cassa (Allegato B/2).

3.2 La riclassificazione operata con il bilancio 2008 per una trasparenza della gestione delle politiche pubbliche.

Il ricorso alle classificazioni appena esposte, estremamente articolate e complesse, era evidentemente finalizzato a consentire una maggiore e più chiara conoscenza ed informazione della spesa e delle modalità della sua gestione.

Tuttavia, il significato solo informativo e conoscitivo è apparso inidoneo a fornire una rappresentazione funzionale delle scelte di bilancio che fosse realmente chiara e fruibile, anche in considerazione del difficile raccordo con le UPB articolate in base a centri di responsabilità amministrativa.

La relazione al disegno di legge di bilancio 2008³⁹, prendendo atto di tale situazione, introduce una nuova classificazione in senso funzionale,

³⁸ Tali divisioni sono:

1. Servizi generali delle pubbliche amministrazioni;
2. Difesa;
3. Ordine pubblico e sicurezza;
4. Affari economici;
5. Protezione dell'ambiente;
6. Abitazioni e assetto territoriale;
7. Sanità;
8. Attività ricreative, culturali e di culto;
9. Istruzione;
10. Protezione sociale.

³⁹ Cfr. A.S. 1818 reperibile su <http://www.senato.it>.

finalizzata ad evidenziare la relazione tra le risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche da perseguire.

L'impatto della revisione sui rapporti tra Governo, Parlamento e cittadini è evidente.

Superando la logica incrementale del rifinanziamento delle politiche di spesa, si rende agevole l'attività di misurazione e verifica dei risultati raggiunti con la spesa pubblica, ponendo veramente il Governo nella posizione di confrontarsi con il Parlamento (e quindi con gli elettori) in ordine all'attuazione del programma di governo e la gestione della finanza pubblica. Fulcro dell'intera struttura sono le missioni, vale a dire le finalità perseguite dall'Amministrazione nell'esercizio di riferimento, valutandone la concreta realizzazione attraverso i "programmi" di spesa.

Si supera, pertanto, la logica che prendeva le mosse dalle Amministrazioni e dalle relative sottunità organizzative (i centri di responsabilità che gestiscono le risorse), riducendo a due il numero dei livelli di aggregazione. Il primo livello è articolato in 34 missioni, a loro volta strutturate in 168 programmi, ripartiti in 360 macroaggregati corrispondenti alle UPB.

A livello di codici di classificazione, le missioni sono indicate dalla prima cifra ed esprimono gli obiettivi strategici della spesa; i programmi (seconda cifra) rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ciascuna Missione e sono finalizzati al perseguimento degli obiettivi da essi individuati. Le UPB, infine, costituiscono le unità di voto parlamentare e sono codificate in base alla natura della spesa⁴⁰.

Per quanto interessa alla presente analisi, le missioni non corrispondono alla ripartizione degli stati di previsione. Ed invero, i ministeri partecipano a più di una missione istituzionale e, correlatamente, alcune missioni sono affidate alla responsabilità di più ministeri, rispecchiando le reali esigenze

⁴⁰ Per la spesa corrente:

1. Funzionamento;
2. Interventi;
3. Oneri comuni;
4. Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi;
5. Oneri del debito pubblico;

Per la spesa in conto capitale:

6. Investimenti;
7. Altre spese in conto capitale;
8. Oneri comuni

Per il rimborso dei prestiti;

9. Rimborso del debito pubblico

organizzative e funzionali delle Amministrazioni che, per la realizzazione delle finalità loro demandate, non ragionano secondo schemi esclusivi, ma inclusivi e trasversali⁴¹.

Ne consegue che «le missioni possono essere ricondotte ad un concetto di “risorse di settore”, considerato che esse sono volte a circoscrivere l’insieme degli stanziamenti disponibili per una specifica funzione e pertanto possono essere utilizzate nell’ambito del dibattito parlamentare per indicare determinate scelte delle politiche pubbliche»⁴².

4. La riforma delle unità previsionali di base come unità di voto parlamentare e misura della responsabilizzazione dell’Amministrazione codifica gli “elementi di rottura” del berlusconismo.

L’innovazione introdotta nel 2008 ha definito le UPB come *macroaggregati*, rappresentanti le voci fondamentali della struttura del bilancio delineato nel 1997, al fine di individuare le tipologie di spesa attribuite al programma, costituendo altresì l’unità del voto parlamentare.

Per ogni UPB vengono indicati l’ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell’esercizio precedente, l’ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare, nonché l’ammontare delle entrate che si prevede di incassare.

La conseguente ripartizione delle UPB in capitoli, a scopo meramente conoscitivo, viene effettuata successivamente all’approvazione ed alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di bilancio, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze.

Ciascun ministero, entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano le risorse ai dirigenti generali in quanto titolari dei rispettivi centri di responsabilità amministrativa, previa definizione degli obiettivi che ciascuna Amministrazione intende perseguire. Tale decreto viene quindi

⁴¹ Sul punto appaiono illuminanti le riflessioni sulle commissioni c.d. “trasversali” proposte dalla classica letteratura parlamentare tra cui, da ultimo, N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, cit., anche alla luce della circostanza secondo cui, negli ultimi anni, sono stati istituiti “nuovi” dicasteri che, acendo ad oggetto specifiche realtà e tematiche, coordinano l’azione di più ministeri (es. il ministero della gioventù o della famiglia).

⁴² In tal senso si esprime M. Orefice, *Manuale di contabilità pubblica*, cit.

comunicato al competente ufficio presso la Ragioneria generale dello Stato ed alla Corte dei conti.

Conseguentemente, tale riassetto ha comportato l'introduzione di profili di maggiore chiarezza e trasparenza dei documenti di bilancio, i quali – pur continuando a riferirsi alle diverse e puntuali tipologie di spesa (le UPB) – consentono di avere l'esatta cognizione delle destinazioni finali di ciascuna spesa a livello di programma (politico) con riferimento alle funzioni (istituzionali) che devono essere attuate.

Il voto parlamentare potrà quindi essere espresso in modo consapevole, arrivando finanche a verificare (e quindi sindacare) le modalità di utilizzazione della spesa.

Si assiste pertanto ad un'epocale inversione di tendenza, a favore del controllo parlamentare sulla destinazione delle finanze pubbliche.

Ed invero, nel passaggio da un sistema proporzionale ad uno maggioritario, accompagnato da molteplici riforme istituzionali e importanti modifiche alle regole di contabilità pubblica, il bilancio era stato sostanzialmente accantonato dinanzi *altri* e più pregnanti documenti di finanza pubblica (Documento di programmazione economica e finanziaria; legge finanziaria; disegni di legge collegati; manovre estive...), introdotti per rispondere alle incapienze del bilancio stesso.

In altre parole, la progressiva perdita di significato del bilancio è conseguenza della stessa struttura del bilancio dello Stato, che è rimasta invariata nonostante i mutamenti politici ed istituzionali.

L'originaria funzione di *decharge*, di *scarico delle responsabilità* attraverso un controllo che fosse contemporaneamente preventivo e successivo⁴³ dell'azione di governo viene sostituita dalla mera “fotografia” della situazione economica e finanziaria dello Stato, recependo e coordinando le diverse norme (vigenti) che prevedono spese ed entrate.

Si trattava, quindi, di «riscoprire pienamente il bilancio come «luogo» irriducibile della democrazia rappresentativa»⁴⁴, in contrapposizione al sistema maggioritario che – a differenza del proporzionale – assicura una

⁴³ Tale doppia visione è giustificata dalle modalità di formazione del bilancio che, sebbene formalmente debba essere “a partenza zero”, tiene comunque conto dei contenuti dei precedenti bilanci, finendo per divenire –o almeno apparire – un bilancio *incrementale*.

⁴⁴ Così si esprime M. Degni, *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 1.

“doppia legittimazione” alla lista (partito o coalizione che sia) che ha vinto le elezioni, assicurando non solo una maggioranza in Parlamento, ma anche un Governo direttamente legittimato dagli elettori, con la conseguente riduzione della funzione codecisionale del Parlamento in favore di un mero *diritto di tribuna*.

Una lucida ricostruzione dell’azione governativa degli ultimi anni conferma tale percezione, atteso che il Governo è ricorso fin troppo ampiamente alla decretazione d’urgenza, alla delega legislativa ed alla questione di fiducia⁴⁵.

Emerge così l’esigenza di salvaguardare «una sfera in cui il momento oggettivo, la valutazione tecnica devono prevalere senza essere travolti dalla logica dei numeri»⁴⁶, attesa l’ampiamente rilevata⁴⁷ assenza di adeguati contrappesi alla concentrazione dei poteri, tipica di modelli presidenziali.

Ed invero, se negli Stati Uniti il bilancio del Presidente si confronta *alla pari* con quello di un Parlamento realmente indipendente dall’Esecutivo, analoghi poteri e strutture, capaci di proporre e sostenere proposte e valutazioni alternative a quelle del Governo, non si rinviene in Italia, dove le procedure di sindacato ispettivo e di confronto tra poteri vengono ridotte a mera «rappresentazione rituale»⁴⁸.

4.1 La riforma francese come ispirazione dell’intervento novativo de facto

Sulla base dell’analisi operata sinora, si potrebbe ritenere che il Governo della XV Legislatura abbia coraggiosamente cercato di porre delle limitazioni a tale stato di cose, semplificando i documenti di bilancio per consentire un controllo sulla destinazione della spesa pubblica ai fini dell’attuazione del programma.

⁴⁵ Sui rapporti tra questione di fiducia, maxi-emendamenti e procedure di bilancio si Vd. *infra*.

⁴⁶ M. Degni, *Riforma costituzionale e finanza pubblica: elusioni e confusioni*, in *Democrazia e diritto*, 2004, 2.

⁴⁷ In particolare si fa riferimento agli interventi nel corso della discussione della proposta di riforma della Parte II della Costituzione presentata nella XIV Legislatura. Il sen. Villone, nella seduta 570 del 23 marzo 2004 ha puntualmente rilevato che «emerge dalle scelte della maggioranza un modello assai rozzo e semplificato di democrazia guidata e forse anche di democrazia autoritaria».

⁴⁸ Così viene definito il rapporto annuale sull’attuazione del programma previsto dall’art. 94 Cost. da parte di M. Degni, *Riforma costituzionale e finanza pubblica*, *cit.*, che vede il Parlamento quale applauditore distante e muto, in quanto privato di un reale momento di confronto tra politiche.

Eppure l'esigenza di rivalutare il ruolo delle Assemblee elettive, aggiornando le regole sulla gestione finanziaria ha visto coinvolti numerosi altri Paesi tra cui la Francia che, con la legge organica n. 692 del 1 agosto 2001⁴⁹ ha attuato una riforma definita “miracolosa e rivoluzionaria”⁵⁰, in quanto ad un atto del Parlamento il compito di disciplinare un settore già regolato da un atto governativo attenuando la connotazione *antiparlamentare* dell'assetto della Quinta Repubblica, rafforzando i poteri del Parlamento e concentrando l'attenzione sulla “qualità” della gestione.

Tale legge di riforma, invero entrata in vigore solo nel 2006⁵¹, è stata interamente incentrata sullo sviluppo dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa e dell'efficacia della spesa pubblica, concorrendo a diffondere una “cultura del risultato”, che coinvolge, mediante l'individuazione di obiettivi di responsabilizzazione, tanto i *policy-maker* quanto le aspettative di utenti, cittadini e contribuenti dall'altra⁵².

Pertanto veniva prestata particolare attenzione alla misurazione dei costi per determinare il raggiungimento delle *performances* di gestione, si introduce così in un sistema di contabilità pubblica nazionale un meccanismo di *accountability*, quale indicatore della qualità della democrazia, attraverso «l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni: questa esigenza nasce dal fatto che l'amministrare è un compito prima di tutto fiduciario basato su un contratto vincolante in termini economico-finanziari ed in termini morali»⁵³:

⁴⁹ È la “*loi organique relative aux lois de finances*” (LOLF).

⁵⁰ L'espressione è di L. Philip, riportata in G. Carboni, *Il processo di bilancio nello Stato “comunitario”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 3.

⁵¹ Il testo della legge organica è stato discusso tra il 7 febbraio e il 28 giugno 2001, approvato dal *Conseil constitutionnel* il 25 luglio 2001 e quindi promulgato il 1 agosto 2001 per entrare pienamente in vigore il 1 gennaio 2006.

⁵² A tal proposito è stato istituito un Forum della performance, www.performance-publique.gouv.fr, che mette disposizione dei cittadini informazioni complete, trasparenti attuali sulla finanza pubblica, sulle attività poste in essere dallo Stato e indicazioni utili e pratiche sulla LOLF.

⁵³ Secondo F. Pezzani, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2003 «Non esiste in italiano un termine in grado di esprimere il concetto di *accountability*: la semplice traduzione in “responsabilità” non coglierebbe infatti, focalizzando l'attenzione sugli aspetti etici del problema, l'aspetto della valutazione quale forma di controllo sociale. A tal proposito sarebbe più corretto utilizzare il termine “rendicontabilità”, dal momento che il termine ultimo di ogni attività di *accountability* è la comunità amministrata».

Sulla scorta di tali principi, la riforma del 2001 ha trasformato l'intera struttura del bilancio in un atto che evidenzia i risultati della spesa con le rilevazioni contabili concomitanti e di rendicontazione.

Il modello adottato è stato il medesimo *importato* in Italia nel 2008, prevede all'articolo 7-I che gli stanziamenti di bilancio sono raggruppati in 34 *Missioni*⁵⁴, che riassumono le politiche dello Stato nei diversi settori di intervento. Ciascuna missione è articolata in 132 *Programmi* (nel 2007) che concorrono ad una determinata politica pubblica e sono istituite su iniziativa del Governo e sono riferite a uno o più ministeri⁵⁵.

Tali programmi⁵⁶ rappresentano l'unità di voto parlamentare. Gli stanziamenti ad essi riferiti rappresentano un'autorizzazione massima di spesa; tali stanziamenti sono espressi sia in termini di competenza che di cassa.

È significativo rilevare che al Parlamento è attribuito il potere di modificare la ripartizione degli stanziamenti tra i programmi iscritti nell'ambito della stessa missione, ma non può modificare la ripartizione degli stanziamenti tra missioni.

È evidente quindi che la LOLF ha spostato in capo al Parlamento il fulcro dell'attività decisionale in materia di bilanci, rimodellandone funzione e poteri⁵⁷ e finanche procedure, che solo parzialmente sono state adottate anche

⁵⁴ Per dar conto della significatività dell'evoluzione basti ricordare che la precedente legge organica di bilancio del 1959 era articolata in 850 capitoli.

Ad ogni missione viene allegato un *bleu budgétaire*, che si apre con alcune tabelle riepilogative riferite alla missione nel suo complesso e prosegue con i progetti annuali di performance (PAP), che contengono un'analisi dettagliata dei singoli programmi.

Ciascun progetto annuale di performance (PAP) è descritto attraverso la presentazione del programma nelle linee strategiche, con i dettagli degli stanziamenti di spesa secondo i criteri della destinazione delle spese (azioni) e della loro natura (titoli), nonché la quantificazione delle eventuali "spese fiscali" associate al programma (effetti finanziari di minore entrata); la presentazione del programma con una descrizione dettagliata delle singole azioni; la presentazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato; l'analisi giustificativa "al primo euro" (*justification au premier euro*) relativa agli stanziamenti richiesti dai Ministeri; una presentazione dei principali operatori economici e del loro impiego; i costi associati al programma.

⁵⁵ Nel 2007 sono state predisposte 7 missioni interministeriali.

⁵⁶ Per ciascun programma è designato dal ministro interessato un responsabile, unico. Per il 2007, sono stati individuati 81 responsabili, il 60 per cento dei quali ha la responsabilità di un solo programma.

A ciascun programma sono assegnati obiettivi precisi, misurati da una serie di indicatori. Nel 2007 sono stati indicati 634 obiettivi relativi all'efficacia, alla qualità dei servizi e all'efficienza di gestione, misurati da 1295 indicatori di performance.

⁵⁷ È il caso dell'introduzione del potere di "emendamento rinforzato" (art. 47 LOLF) e le presentazioni di emendamenti di appello miranti ad attirare l'attenzione del Governo su una situazione percepita come "anormale". Tali emendamenti vengono presentati in vista della

in Italia⁵⁸. Il progetto di *loi de finance*, infatti, non può essere messo in discussione dall'Assemblea Nazionale prima che questa abbia espresso il proprio voto sulla *loi de règlement* dell'esercizio finanziario precedente, di modo che le Assemblée elettive possano avviare l'esame sui programmi e le missioni solo dopo aver ottenuto le necessarie informazioni sulla spesa precedente.

L'assegnazione delle risorse a ciascun centro di spesa, avviene per decreto subito dopo la promulgazione della *loi de finances*, e quindi dopo le modifiche apportate dal Parlamento.

L'esame inizia in Commissione finanze dove viene svolta un'accurata istruttoria che culmina nella relazione del *Rapporteuse générale*, ai lavori ha accesso il Governo e possono essere presentati emendamenti, che devono essere approvati o respinti, che saranno presentati dalla Commissione in Assemblée.

I lavori dell'Assemblea vengono aperti dalla relazione del *Rapporteur Général* che viene pubblicata insieme agli emendamenti presentati, alla quale segue un dibattito organizzato dalla Conferenza dei Presidenti⁵⁹. Dopo l'approvazione della prima parte, comprendente tra l'altro la votazione sull'equilibrio finanziario si passa all'esame della seconda, nella quale sono contenuti i singoli stanziamenti. Una volta deciso l'equilibrio finanziario, l'esame dei singoli stanziamenti non può condurre allo stravolgimento della manovra.

In Italia, al contrario, il Parlamento approva il rendiconto con legge, ma prima del giudizio di parificazione da parte della Corte dei conti.

Di conseguenza, eventuali errori nel bilancio di previsione non sono rilevati in tempo per modificare il bilancio per l'anno successivo, il quale – come l'esperienza quotidiana ha dimostrato – è destinato ad avere vita breve, in

futura attività finanziaria dell'amministrazione e possono essere ritirati in seguito alla mera promessa, da parte del Ministro delle Finanze, di considerare la questione migliorando i contenuti dei programmi.

⁵⁸ L'importazione solo parziale del modello si spiega anche in ragione della mancanza, nel nostro sistema di un documento estremamente tecnico di natura contabile come la *loi de règlement*. In essa confluiscono i rapporti annuali di performances (RAP), documenti di sintesi che forniscono i risultati delle politiche poste in essere in termini di efficacia, qualità, efficienza, e sulla base di questi dati sarà possibile riorientare la strategia e l'azione pubblica per colmare eventuali deficit applicativi o di risultato, mediante misure correttive.

⁵⁹ Tale Conferenza è composta dai Presidenti d'assemblea, di commissione e dei gruppi, nonché dal *Rapporteur Général*.

quanto subirà numerose modificazioni *in corsa* ad opera di manovre estive e primaverili che anticipano la nuova manovra e rimodulano i documenti già approvati.

4.2 La responsabilizzazione degli enti e la variazione degli stanziamenti

La riclassificazione e riorganizzazione delle UPB e la connessa attribuzione ad un decreto ministeriale della ripartizione in capitoli, ha introdotto un'evidente elasticità nel sistema di gestione delle risorse.

Le variazioni compensative tra capitoli appartenenti alla medesima unità previsionale di base, infatti, possono essere attuate con decreto del Ministro competente, da comunicare al Ministro dell'economia e finanze ed alle Commissioni parlamentari. Sennonché la disciplina contabile esclude la possibilità di effettuare in via amministrativa variazioni, anche compensative, tra stanziamenti relativi a diverse UPB, in quanto oggetto della deliberazione parlamentare, potendo pertanto essere introdotte in sede di assestamento del bilancio ovvero con altri e successivi interventi legislativi.

Ancora una volta in via sperimentale, l'art. 60, c. 3 del d.l. n. 112/2008 ha previsto la possibilità di effettuare, nella legge di bilancio, rimodulazioni tra i programmi delle dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, ivi comprese le spese predeterminate per legge e con la sola eccezione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito, fermi restando i limiti del rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, il limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "Interventi", nonché il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti⁶⁰.

Alle singole Amministrazioni veniva così concessa ampia discrezionalità in ordine all'allocazione delle risorse nei programmi di spesa di loro pertinenza, ferma restando la presenza di *tagli lineari*, che si qualificavano come *limite preventivo di spesa* per alcune categorie entro il quale ciascuna Amministrazione avrebbe potuto ripartire una quota delle risorse a disposizione, per ciascuna missione, tra i relativi programmi di spesa ritenuti

⁶⁰ In questo caso, infatti, si sarebbe avuta un'evidente dequalificazione della spesa.

prioritari, attraverso un'attività di programmazione articolata puntualmente per ciascuno degli anni del bilancio triennale 2009-2011.

5. La partecipazione delle Amministrazioni alla formazione del disegno di legge di bilancio

L'introduzione di un meccanismo elastico di rimodulazione degli stanziamenti da parte delle Amministrazioni risponde ad una questione che emerge con l'analisi delle procedure di formazione della legge di bilancio, anche in chiave comparata.

Nel mese di maggio di ciascun anno, infatti, la Ragioneria generale dello Stato trasmette ad ogni Ministero una circolare che definisce i criteri che le Amministrazioni dovranno rispettare nella redazione del progetto di bilancio, dando così inizio alla fase preliminare tecnico-amministrativa.

Ovviamente tale circolare contiene una premessa in cui fa riferimento alla situazione economico-finanziaria contingente, ricordando gli obiettivi di politica economica da perseguire ed invitando le Amministrazioni destinatarie a ridurre le spese correnti.

Le proposte devono quindi essere presentate dalle Amministrazioni entro metà luglio alla Ragioneria generale che provvede al loro inserimento nel sistema informativo informatizzato per la valutazione da parte dei consigli di amministrazione dei Ministeri.

Le Amministrazioni sono quindi invitate a precisare l'entità delle quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale⁶¹ per ciascun anno di esercizio del bilancio triennale e l'eventuale stanziamento residuo relativo agli anni successivi al triennio considerato nel bilancio, specificando il livello presumibile dei pagamenti effettivi, evidenziando altresì le quote delle leggi di spesa che contengono un rinvio della determinazione dei relativi stanziamenti alla legge finanziaria⁶². Dovranno, infine, essere elencate anche le iniziative legislative ancora *in itinere*, evidenziandone i relativi oneri.

⁶¹ Tali somme vengono poi indicate nella Tabella F del disegno di legge finanziaria.

⁶² Tali quote vengono indicate nella Tabella C del disegno di legge finanziaria.

Alle Amministrazioni sono inoltre «tenute ad avanzare proposte di correzione o integrazione della legislazione vigente, con particolare riferimento ai suoi aspetti finanziari, utili per realizzare gli obiettivi di politica economica perseguiti dalla manovra»⁶³.

Contemporaneamente, la Ragioneria invita i Ministeri ad operare una «profonda revisione di tutti gli stanziamenti di bilancio, compresi quelli di cui non si propone la modifica, al fine di compiere un esame dei motivi che comportano la permanenza in bilancio degli stanziamenti esistenti, valutati alla stregua della loro congruità con gli obiettivi della manovra e dell'operatività dell'amministrazione in quel settore, nonché dell'esigenza prioritaria di realizzare economie di spesa»⁶⁴.

Tuttavia, sebbene sembra esistere una certa responsabilizzazione dei Ministeri chiamati a predisporre in piena autonomia i relativi progetti di bilancio, lasciando intravedere i margini per un ampio ed articolato confronto tra i Ministeri, che si faranno carico delle istanze provenienti dalle Amministrazioni, in realtà è la Ragioneria a compiere tutte le operazioni per la *collazione* dei progetti di bilancio utilizzando tali documenti quale “base di partenza”, riservandosi di apportarvi ampie e consistenti modifiche prima di redigere il progetto definitivo.

Di conseguenza la predisposizione del bilancio riveste carattere estremamente tecnico-amministrativo, demandato all'intera responsabilità delle ragionerie dei ministeri ed alla Ragioneria generale dello Stato, cui competono rilevanti poteri di coordinamento e modifica non ostanti le indicazioni provenienti dalle Amministrazioni.

Viceversa, gli obiettivi di politica economica vengono definiti dal Governo, che ha una sensibilità esclusivamente politica.

5.1 Il modello tedesco di confronto tra politica ed amministrazione: un modello da perseguire oppure obiettivo già raggiunto?

Sulla scorta di quanto sin qui ricostruito, manca un momento di confronto istituzionale e qualificato tra Amministrazioni e politica, come, al contrario,

⁶³ G. Vegas, *Le procedure di formazione dei documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000, III ed.

⁶⁴ G. Vegas, *Le procedure di formazione*, ult. cit.

esiste in Germania dove, a Gennaio di ciascun anno, il Ministro delle Finanze invia una circolare ai vari dicasteri indicando i criteri da seguire per la redazione del bilancio e dei documenti finanziari, unitamente alla relazione sulla situazione economica nazionale.

I bilanci dei singoli dicasteri così prodotti vengono quindi presentati al Ministro delle Finanze, avviando una concertazione con le singole strutture amministrative ministeriali in ordine ai diversi capitoli di entrata e di spesa.

Sulla base di questa prima concertazione, nel periodo di maggio vengono redatte le previsioni di medio termine dello sviluppo dell'economia e la valutazione fiscale, aprendo il tavolo di concertazione presso il Consiglio per la programmazione finanziaria⁶⁵ (*Finanzplanungrat*), presieduto dal Ministro delle Finanze e composto dai Ministri delle Finanze dei *Länder*, quattro rappresentanti dei comuni e delle associazioni di comuni, oltre che da un rappresentante della *Deutsche Bundesbank*.

Tale Consiglio ha il compito di adottare le raccomandazioni per il coordinamento dei piani finanziari della Federazione, dei *Länder* e dei comuni, ponendosi pertanto quale momento apicale di concertazione nell'allocazione delle risorse.

Sebbene, quindi, almeno formalmente non esista nell'ordinamento tedesco un documento programmatico che dia luogo ad una risoluzione parlamentare e vincoli i successivi documenti legislativi, il *Finanzplanungrat* svolge un'importante attività di contrattazione multilivello che attribuisce un forte rilievo alle raccomandazioni assunte in questa sede. Viceversa, le previsioni di bilancio elaborate dai singoli Ministeri divengono oggetto di contrattazione (politica) a livello ministeriale nel momento immediatamente successivo tale definizione di indirizzo, tra giugno e luglio, con la discussione e approvazione del progetto di legge di bilancio ed il piano finanziario quinquennale ad opera del Consiglio dei Ministri.

All'interno del Governo, quindi, il *Finanzminister* riveste un peculiare ruolo di "mediatore" nelle fasi di contrattazione, in special modo in occasione dell'approvazione del *FinanzPlanGrat*, dovendo mediare tra le esigenze di spesa dei singoli comparti del settore pubblico e le contingenze del *Bundesta*

⁶⁵ Introdotta dal § 51 della Legge sui principi di bilancio.

e del *Bundesrat* nel tentativo di realizzare gli obiettivi politici dell'allocazione delle risorse individuate dal Governo.

Sempre al *Finanzminister* è riconosciuto un potere di veto in ordine all'autorizzazione di alcune spese, che non potranno essere riproposte nel corso della medesima sessione di bilancio.

L'assenza di un tavolo di concertazione tra amministrazione e politica appare indubbiamente grave stante la scollatura che si viene a creare in un sistema di contabilità che, pur muovendosi dalle necessità delle Amministrazioni, viene interamente ridefinito in sede politica.

Senonché la possibilità di rimodulare le risorse destinate ai programmi di ciascuna missione, con espressa previsione dell'indicazione, nell'ambito del programma, della quota delle spese rimodulabili e non rimodulabili in sede di formazione degli schemi degli stati di previsione da parte dei Ministri – i quali potranno tenere in considerazione le proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero, nonché quantificare le risorse necessarie per il loro raggiungimento – consente evidentemente di recuperare quel rapporto della cui mancanza ci si lamentava.

La soluzione “italiana” peraltro introduce un interessante *correttivo*, atteso che le necessità delle Amministrazioni non vengono recepite “a monte” (come nel sistema tedesco), bensì “a valle”, ovverosia dopo l'approvazione della legge di bilancio, avendo ben chiare le disponibilità economiche da investire in ciascuna Missione e Programma, che saranno distribuiti in modo efficiente ed efficace in rapporto alle reali necessità di ciascun centro di spesa.

Allo stesso modo, l'art. 43, c. 2 del d.l. 207/2008 ha autorizzato il Ministero dell'economia e finanze ad effettuare con propri decreti, per sopravvenute ed indifferibili esigenze delle Amministrazioni statali volte a soddisfare gli obiettivi ascritti ai relativi programmi, variazioni compensative in termini di competenza e di cassa entro il 30 giugno 2009, ricorrendo al Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine⁶⁶, al Fondo di riserva per le spese

⁶⁶ Tale Fondo viene utilizzato per accrescere le dotazioni di capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio, come indicate in un apposito elenco allegato al bilancio dello Stato.

impreviste⁶⁷, nonché al Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente⁶⁸.

6. La codificazione della riforma de facto e la sua modifica

L'innovazione della struttura e della gestione del bilancio dello Stato introdotta a legislazione vigente (ed in via sperimentale) nel 2008 ha posto l'attenzione sulla necessità di ripensare in modo organico le procedure di bilancio, adeguandole altresì all'avvio del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) e della riforma della pubblica amministrazione (legge n. 15/2009).

Il panorama istituzionale di riferimento è estremamente chiaro.

Per un verso si assiste all'avanzamento del *federalizing process* italiano, per vari anni rallentato e non attuato, nonostante le pressioni provenienti da alcune frange della maggioranza⁶⁹, introducendo un sistema di autonomia finanziaria che hanno a loro volta generato rilevanti spinte centrifughe.

A ciò si aggiunga che l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea comporta il rispetto di (stringenti) vincoli finanziari per il rispetto della stabilità economica dell'intera Unione, con la conseguenza che gli Esecutivi sono tenuti ad esercitare penetranti poteri di coordinamento e governo unitario della finanza pubblica, introducendo meccanismi che assicurino la flessibilità della gestione.

La riforma della Pubblica Amministrazione si impone quale momento di raccordo qualificato tra le due istanze, introducendo una responsabilizzazione dell'intero apparato amministrativo per migliorare il rendimento delle Amministrazioni in termini di economicità e qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

La riforma della legge di contabilità operata con legge n. 197/2009, come modificata dalla legge n. 39/2011, configura strumenti e procedure di

⁶⁷ Attraverso tale Fondo si provvede ad eventuali integrazioni degli stanziamenti necessari a seguito di eventi imprevedibili che non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

⁶⁸ L'ammontare di tale Fondo viene determinato ogni anno con la legge finanziaria e consente di integrare le dotazioni di competenza e di cassa delle spese correnti derivanti dalle autorizzazioni legislative di cui alla Tabella C della legge finanziaria.

⁶⁹ Segnatamente il partito della Lega Nord, pur aderendo alla coalizione del Popolo della Libertà (PDL) ha sempre rivendicato come prioritaria la piena attuazione del sistema regionale, auspicando una massima autonomia (soprattutto economica) delle aree settentrionali del Paese.

bilancio delineando un sistema delle decisioni che pone l'accento sullo *stock* delle risorse iscritte in bilancio piuttosto che sulle modifiche al margine della legislazione di spesa da introdurre nel disegno di legge finanziaria.

La riforma ha quindi confermato la riclassificazione del bilancio per missioni e programmi, amplificando le potenzialità del documento quale strumento di politica economica⁷⁰, puntando alla strutturazione di un sistema che consenta di condividere gli obiettivi di finanza pubblica tra tutti i livelli di governo.

Il ciclo e gli strumenti della programmazione vengono ripensati e semplificati, sviluppando momenti di raccordo e confronto e potenziando altresì le proiezioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica per i diversi livelli di governo.

Con la conferma del bilancio per programmi e missioni, il documento «vede esaltato il proprio ruolo di strumento effettivo di allocazione delle risorse pubbliche. Di conseguenza, è previsto che cambino anche le modalità attraverso le quali il Parlamento è chiamato a decidere in merito all'allocazione in bilancio delle risorse disponibili»⁷¹.

Le direttive principali di tale riforma – che verranno analizzate nei successivi capitoli – sono pertanto la programmazione economica e finanziaria, il coordinamento delle scelte allocative tra livelli di governo e la valutazione dei risultati, quale momento di valutazione delle *performance* delle Amministrazioni, che iniziano ad utilizzare principi e metodologie contabili omogenee.

Muta, pertanto, anche il ruolo del Parlamento, che da mero ratificatore si può porre come *mediatore* delle richieste allocative, e finanche come *contraddittore* qualificato per sindacare quelle scelte che siano risultate inefficaci ed inefficienti, rimodulando *in corsa* la politica economica e di bilancio predisposta a fine anno.

⁷⁰ In tal senso, M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, cit.

⁷¹ Così si esprime G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, V ed.

7. *La regola del pareggio di bilancio tra interpretazione della Costituzione e scelte di politica economica*

Appare, a questo punto della trattazione, importante affrontare un tema che ha assunto estrema attualità nel corso del 2011, anche alla luce delle rinnovate modalità di coordinamento con il procedimento di bilancio europeo⁷², attinente le modalità di redazione del bilancio dello Stato nel rispetto di un vincolo del *pareggio* di bilancio.

Il “pareggio del bilancio” è, invero, un’esigenza ampiamente sentita e analizzata dagli studiosi della contabilità pubblica⁷³ quale principio generale nella redazione dei documenti di bilancio, rispondendo ad esigenze di carattere *economico*.

Ed invero, dal punto di vista finanziario, le due parti (quella attiva e quella passiva) di cui si compone un bilancio non possono che essere “in pareggio” tra loro, essendo tale criterio insito nella stessa nozione di “bilancio”, la quale – già nominalmente – richiama l’esigenza di un pareggiamento economico delle appostazioni che contiene⁷⁴.

È chiaro che, con specifico riferimento ai bilanci pubblici, non si può che fare riferimento ad un pareggio *tendenziale*, atteso che dinanzi le ipotesi di avanzo ovvero disavanzo verranno assunte specifiche misure al fine di ridurre la pressione fiscale e l’imposizione tributaria⁷⁵ ovvero per il loro aumento con la connessa riduzione delle diseconomie di spesa⁷⁶.

Tale principio di atavica prudenza nella gestione è stato recentemente messo in discussione, con la presentazione del disegno di legge costituzionale A. C.

⁷² Sul punto Vd. *infra* Cap. 5

⁷³ Cfr. l’ampia manualistica sul tema tra cui F. Batistoni Ferrara, B. Bellè, *Corso di diritto finanziario*, Padova, CEDAM, 2005; C. Manacorda, *Contabilità pubblica*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁷⁴ La regola del pareggio di bilancio è altresì una costante della gestione delle società commerciali, siano esse aziende di produzione che di erogazione. L’eventuale squilibrio tra le misure macroeconomiche ivi contenute comporta un reddito (allorquando le poste attive siano maggiori di quelle passive) ovvero, al contrario) una perdita. In termini di contabilità pubblica, il primo caso comporta un avanzo di bilancio, il secondo il disavanzo.

⁷⁵ L’esistenza di una situazione di avanzo, infatti, significa che l’ammontare complessivo dei prelievi eccede le necessità di servizi, con la conseguenza che lo Stato «sottrae denaro che viene tolto al mercato» (Cfr. F. Batistoni Ferrara, B. Bellè, *Corso di diritto finanziario*, cit.).

⁷⁶ La situazione di disavanzo è generata dall’eccesso delle spese rispetto alle entrate, con la conseguente necessità di innalzare il livello del prelievo fiscale ed il tentativo di apportare il maggior numero di *tagli possibili*.

4620⁷⁷ recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, peraltro già anticipato dal Ministro dell’economia nella sua audizione alla Camera⁷⁸ nella prima decade di agosto.

In particolare, il disegno di legge costituzionale in questione «introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio relativamente all’aggregato delle pubbliche amministrazioni, correlandolo a un vincolo di contenimento del debito delle stesse pubbliche amministrazioni, in coerenza con le regole vigenti nell’Unione europea e derivanti dal Patto di stabilità e crescita»⁷⁹.

A tal fine, veniva proposta l’integrazione dell’art. 53 Cost.⁸⁰ introducendo esplicitamente l’impegno a rispettare i vincoli europei e a raggiungere il pareggio di bilancio, trovandone la giustificazione della doverosità nei «principi dell’equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio».

Nell’ottica di un sistema che si autolimita in modo coscienzioso, inoltre, si prevede che il «rispetto dei suddetti vincoli deve essere assicurato anche *ex post* mediante la previsione di verifiche a consuntivo e prevedono misure correttive in caso di scostamento del risultato finanziario rispetto agli obiettivi fissati *ex ante*».

L’impegno – di carattere politico e programmatico – così espresso trova quindi la sua attuazione esplicita nell’integrazione degli articoli 81 della Costituzione (art. 2), chiarendo che il bilancio dello Stato «rispetta l’equilibrio delle entrate e delle spese, restando escluso il ricorso

⁷⁷ Tale disegno di legge è stato presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, On. Berlusconi e dal Ministro dell’economia e delle finanze, On. Tremonti, di concerto con i ministri delle riforme e per il federalismo, On. Bossi e per la semplificazione normativa, On. Calderoli, il 15 settembre 2011 e la sua discussione è iniziata il 5 ottobre in Commissione Affari costituzionali.

⁷⁸ Camera dei Deputati, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 11 agosto 2011 delle Commissioni riunite I – IV Camera e I e 5 del Senato*.

⁷⁹ Cfr. la *Relazione* al disegno di legge costituzionale n. A. C. 4620. Per dovere di completezza, si segnala che nello stesso mese è stata presentata altresì la proposta A. S. 2871, di iniziativa del Sen. On. Nicola Rossi, del medesimo tenore.

⁸⁰ L’art. 1 della proposta prevede: “1. All’articolo 53 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica, in osservanza dei vincoli economici e finanziari che derivano dall’appartenenza all’Unione europea, persegue l’equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, anche assicurando le verifiche a consuntivo e le eventuali misure di correzione, in base ai principi e ai criteri stabiliti con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera »”.

all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o a fronte di eventi eccezionali»⁸¹.

Sembra, quindi, che solo nel 2011, a fronte della dilagante crisi del sistema economico e produttivo italiano, peraltro connessa ad una crisi dei mercati finanziari mondiali già emersa nel 2008⁸², il legislatore abbia percepito l'esigenza di introdurre esplicitamente il vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione, quale "autolimitazione" che un Esecutivo poco accorto si impone al fine di non rischiare il tracollo finanziario e giustificare in tal modo eventuali manovre *ardite* ovvero – verosimilmente – possibili disavanzi eccessivi.

7.1 Il pareggio di bilancio nella Costituente

In verità, come Altri⁸³ hanno rilevato, l'Assemblea costituente affrontò la questione su sollecitazione di Einaudi, introducendo il dibattito ricordando che «se una volta erano le Camere a resistere alle proposte di spesa da parte del Governo "negli ultimi tempi è spesso avvenuto invece che proprio i

⁸¹ Come prosegue la stessa relazione, «Relativamente al primo aspetto, il riferimento al ciclo economico è coerente con le vigenti regole europee, che identificano come obiettivo finanziario rilevante per il rispetto del Patto di stabilità e crescita da parte degli Stati membri il saldo strutturale delle pubbliche amministrazioni, cioè l'indebitamento netto depurato degli effetti ciclici e delle misure a tantum. Da ciò deriva che in determinate fasi del ciclo economico (bad times) l'obiettivo di riferimento, al netto degli effetti ciclici, può essere rappresentato da un disavanzo, consentendo quindi il ricorso all'indebitamento, ma esclusivamente nei limiti degli effetti determinati dal ciclo. Ciò significa che il ricorso all'indebitamento (in deroga alla regola generale) nelle fasi avverse del ciclo è anche quantitativamente limitato agli effetti di deterioramento della finanza pubblica associati all'andamento congiunturale negativo. Considerazione degli effetti del ciclo che implicherebbe, altresì, la necessità di presentare avanzi nelle fasi positive del ciclo economico (good times), tali da garantire il principio del pareggio nell'ambito del periodo compreso nel ciclo economico.

La seconda deroga al principio del pareggio di bilancio è individuata nello stato di necessità che non può essere fronteggiato con le ordinarie decisioni di bilancio. Per circoscrivere e per rendere effettivamente eccezionale la fattispecie in questione, la novella dispone che lo stato di necessità sia dichiarato dalle Camere con una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Ulteriori dettagli dovranno essere esplicitati nella legge di attuazione per rendere effettivamente eccezionale il ricorso a tale fattispecie di deroga».

⁸² Sul punto si rinvia *infra* per l'analisi delle misure adottate dall'Unione europea al fine di risolvere le economie nazionali dei Paesi membri dell'UE.

⁸³ Cfr. L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in Astrid on-line, <http://www.astridonline.it>; C. Goretti, L. Rizzuto, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, agosto 2011, in <http://www.econpubblica.unibocconi.it>; M. Paradiso, *Luigi Einaudi e il mito del pareggio di bilancio*, in <http://www.scuolaeconomia torino.unito.it/>; V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

deputati, per rendersi popolari hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi per fronteggiarli”»⁸⁴.

Ne seguì un’articolata contrapposizione tra alcuni esponenti dell’Assemblea costituente, che portò alla formulazione dell’attuale quarto comma dell’articolo 81 Costituzione, interpretata da Vanoni quale «garanzia della tendenza al pareggio di bilancio»⁸⁵. Tuttavia, rispondendo alle sollecitazioni provenienti da Bozzi e Perassi, il testo originariamente proposto sarebbe stato rielaborato fino a raggiungere l’attuale formulazione, la quale presentò immediatamente alcune difficoltà interpretative.

In particolare, nel corso della I Legislatura, il Presidente Einaudi in una sua lettera del 13 dicembre 1948 al Ministro del tesoro Pella, ricordò che il principio ispiratore della previsione di cui all’art. 81, c. 4 Cost. fosse quello di garantire una *tendenza al pareggio* nel senso che «il legislatore costituente ha voluto affermare l’obbligo di Governi e Parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio».

Analogamente, il Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera, On. Castelli Avolio, sosteneva con fermezza il «dovere di attenersi alla genuina volontà del testo della Costituzione»⁸⁶ addirittura affermando che «l’articolo 81(...) tende a preconstituire le premesse obiettive – attraverso il combinato disposto dei commi 3 e 4 - per il pareggio automatico di bilancio»⁸⁷.

Ben presto, tuttavia, la disposizione iniziò ad essere interpretata in modo letterale, sganciandosi dal vincolo, almeno tendenziale, del conseguimento e del mantenimento del pareggio di bilancio, la cui presenza inizia ad essere sempre più *appannata*⁸⁸, giungendo ben presto a divenire un «politico caro a quella generazione che aveva elaborato la Carta costituzionale; una

⁸⁴ Cfr. L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio*, cit.

⁸⁵ Tale principio, sempre secondo Vanoni, «è bene che anche dal punto di vista giuridico sia presente sempre alla mente di coloro che propongono delle spese nuove. Il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari».

⁸⁶ Così si esprime, sul punto, G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivoscechi)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2010.

⁸⁷ Cfr. G. Castelli Avorio, *L’esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, Atti della Camera, II Legislatura, n. 1603-A e bisA.

⁸⁸ Sull’attuale *difficoltà* di leggere l’esistenza del principio del pareggio nella disposizione in questione si è diffuso V. Onida, *Le leggi di spesa*, cit.

generazione che era stata segnata dall'esperienza del pesante disavanzo dovuto alla guerra»⁸⁹.

7.2 La virtuosa esperienza tedesca in tema di “stabilità finanziaria”

Invero, il *pesante disavanzo*, quale eredità del conflitto mondiale, cui si riferivano Coen e Chimenti, sembra riproporsi nuovamente in relazione alle crisi mondiale del 2008 e greca del 2010, quest'ultima ha in particolare preoccupato negli ultimi mesi numerosi Stati membri dell'Unione europea per le ripercussioni che avrebbe comportato all'interno del proprio ordinamento⁹⁰.

A partire da questa situazione si è iniziato a parlare di “stabilità economica” e “vincoli di bilancio”, giungendo alle proposte cui si faceva riferimento.

Indubbiamente, la Germania si propone quale riferimento per gli Stati che intendano migliorare la propria stabilità economica e finanziaria, anche alla luce della specifica *cultura* della stabilità introdotta con la riforma costituzionale del 1969⁹¹.

Tale riforma aveva, difatti, costituzionalizzato il tale principio della “stabilità economica”, introducendo il parametro dell'*equilibrio economico generale*, cui devono attenersi *Bund* e *Länder* nella redazione dei rispettivi bilanci. Logica conseguenza di tale previsione era il collegamento tra l'evoluzione delle politiche centrali con quelle decentrate. Contemporaneamente veniva fissato il principio secondo il quale il ricorso all'indebitamento è consentito solo per le spese in conto capitale⁹².

Ben presto, con l'ingresso nell'Unione economica e monetaria, si è sentita l'esigenza di formalizzare nella stessa Costituzione il rispetto ai vincoli europei sui bilanci eccessivi, sempre nell'ottica del mantenimento di un equilibrio economico generale complessivo (art. 109, c. 2 GG) e responsabilizzando i *Länder* nel perseguimento di tale obiettivo.

⁸⁹ Così si esprime L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio*, cit. ricordando le interpretazioni fornite da F. Coen e C. Chimenti, in *Democrazia e diritto*, 1963, pagine 53 e 54.

⁹⁰ In particolare Spagna, Portogallo, Irlanda ed Italia erano i Paesi più *preoccupati*; la Germania mostrava al contrario un deciso atteggiamento evolutivo rispetto le politiche di bilancio.

⁹¹ Sul punto si rinvia a L. Casseti, *La crisi greca e la cultura costituzione della stabilità economica e finanziaria*, in *Federalismi.it*, 2010, 11.

⁹² Tale riforma sarà introdotta in Italia solo con la riforma del Titolo V nel 2001.

Ovviamente, al fine di consentire una tendenziale elasticità del bilancio, è possibile adottare misure derogatorie in presenza di eventi naturali eccezionali ovvero situazioni di straordinaria emergenza, purché entro un limite per il bilancio federale che non può registrare un *deficit* superiore allo 0,35% del PIL (art. 109, c. 3 GG)⁹³.

La riforma del federalismo tedesco del 2006 ha quindi confermato tale «cultura costituzionale della stabilità»⁹⁴ introducendo un principio di “distribuzione delle responsabilità” nella proporzione di 65 (per il *Bund*) e 35 (per i *Länder*) per far fronte alle misure sanzionatorie eventuale adottate in sede europea in caso di violazione (accertata) del divieto di *deficit* eccessivi (art. 109, c. 5 GG).

La successiva riforma costituzionale del 2009 ha, infine, introdotto nella stessa Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio, da raggiungere attraverso la previsione di un limite esplicito all’indebitamento, a mente del quale le entrate derivanti da crediti non devono superare lo 0,35% del PIL (art. 115 GG).

Senonché, «la riforma accentua il ruolo della Federazione di garante ultimo delle uniformi condizioni di vita – clausola che, come è noto, caratterizza lo stato sociale tedesco –, anche perché essa, a differenza dei *Länder*, può comunque agire sul versante delle entrate finanziarie»⁹⁵, su cui erano stati sollevati dubbi di costituzionalità in rapporto al parametro dell’autonomia di bilancio e della statalità (*Eigenstaatlichkeit*) dei *Länder*⁹⁶.

Tralasciando le specificazioni in ordine alle possibilità di derogare ai vincoli appena indicati e le procedure di valutazione⁹⁷, è opportuno focalizzare l’attenzione su due elementi essenziali.

⁹³ Numerosi economisti italiani tendono oggi ad attenzionare proprio l’esistenza di tali deroghe, come strumento di flessibilità che non può e non deve essere soffocato da previsioni eccessivamente stringenti. Cfr. Istituto Bruno Leoni, *Il vincolo pareggio funziona?*, su www.ibl.it.

⁹⁴ L. Cassetti, *La crisi greca*, cit.

⁹⁵ In tal senso R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Riv. telematica giuridica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, 3.

⁹⁶ Cfr. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio*, cit. che rinvia a K. Himpele, *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Linken*, Wien, Juni 2010, 16; B. Fassbender, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer ‘Schuldenbremse’ für die Länder*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, 739-40.

⁹⁷ Per le quali si rinvia integralmente a R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio*, cit.

Il primo attiene all'esistenza di una cultura, ormai quarantennale, della stabilità, tale per cui tutti i livelli di governo si sono mostrati consapevoli della necessità di fissare dei limiti alla propria azione in materia economica e finanziaria⁹⁸. A ciò si aggiunga che il principio del pareggio di bilancio era già stato introdotto nel 1919 dalla Costituzione di Weimar e, successivamente, confluito nell'articolo 110, c. 1 della Legge Fondamentale tedesca del 1949.

Il secondo elemento, invece, attiene alla circostanza che la riforma sia stata «pensata in un'ottica europea e forse globale ed è anche all'interno di questi più ampi livelli ordinamentali che finirà per svolgere i propri effetti, pur se, ovviamente, in forma indiretta»⁹⁹.

7.3 Una rilettura della disciplina costituzionale italiana alla luce della partecipazione all'Unione economica e monetaria europea.

Se, quindi, la riforma tedesca del 2009 introduce nella Carta costituzionale il riferimento a vincoli di pareggio tendenziale derivanti dall'Unione europea, responsabilizzando gli Enti decentrati ed individuando precisi parametri per l'indebitamento e la gestione ordinaria, ne consegue che è possibile già desumere da quell'*ordinamento* alcuni (fondamentali) principi generali in materia di bilanci pubblici e di stabilità economica.

Un'attenta lettura delle esperienze comparate, inoltre, consente di comprendere come – ancora una volta – il legislatore italiano abbia estremizzato le previsioni, con il rischio di lasciarsi un'area di intervento eccessivamente ristretta rispetto le soluzioni adottate (sul medesimo argomento) da *altri* Paesi.

In Francia, ad esempio, il giorno 11 luglio 2011 il Senato ha approvato in seconda lettura e con alcune modifiche, un disegno di legge di iniziativa

⁹⁸ In tal senso, giova ricordare che la riforma costituzionale è stata approvata al *Bundestag* con 418 voti favorevoli, 109 contrari e 48 astenuti, mentre al *Bundesrat* ha ricevuto 58 voti favorevoli su un totale di 69, conseguendo un'ampissima maggioranza di più dei due terzi della camera bassa e un ampio coinvolgimento del maggiore partito di opposizione.

⁹⁹ R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio*, cit.

governativa finalizzato all'inserimento in Costituzione della c.d. *golden rule*, ovvero il criterio del pareggio di bilancio di parte corrente¹⁰⁰.

La stessa Spagna, che registra un rapporto deficit/Pil del 9,2%, il 7 settembre scorso, ha introdotto le suddette norme anti-deficit in Costituzione.

La misura entrerà in vigore solo nel 2020, senza alcuna espressa previsione di un tetto al disavanzo. Quest'ultimo, ipotizzato attualmente allo 0,4% del Pil (con un debito che non possa eccedere il 60% del Pil), si ritiene possa essere superato solo in periodi di catastrofe naturale, recessione o "emergenza straordinaria", se dichiarati tali dal Parlamento. Il provvedimento entrerà in vigore solo a seguito di una legge di attuazione da emanare entro il 30 giugno del 2012.

Tale disposizione, sulla scia tedesca, francese e belga sembra non essere sfuggita agli analisti di mercato che, di fatto, ne hanno sottolineato l'eccessiva flessibilità e fiducia negli intenti, dimostrata dallo *spread* del giorno successivo tra i titoli pubblici spagnoli, con scadenza a dieci anni e i *Bund* tedeschi, salito a 300 punti base.

Ne consegue che, sebbene l'esigenza di una gestione ordinata e *responsabile* dei conti pubblici abbia assunto un'importanza sempre maggiore tanto da portare l'Unione europea a richiederla quale meccanismo di stabilità interna, manca una condivisione delle strategie da perseguire, nel tentativo di mantenere un'adequata elasticità dei bilanci.

In tal senso, la proposta di legge costituzionale presentata al Senato, che fissa il limite del 45% del PIL alle spese totali (dunque di qualsiasi genere) delle amministrazioni pubbliche è apparsa per molti aspetti iniqua e *pericolosa*.

Un "gruppo di professori universitari" hanno quindi predisposto una lettera di appello¹⁰¹, rilevando che, ancorché sia possibile «derogare al divieto, in via di eccezione, con legge da approvare con la maggioranza di due terzi: questa possibilità di deroga appare soltanto di facciata, basti pensare che una maggioranza del genere corrisponde a quella richiesta per sottrarre a referendum le modifiche alla Costituzione».

¹⁰⁰ Di conseguenza si prevede l'introduzione di una *lois-cadres d'équilibre des finances publiques*, con lo scopo di assicurare, secondo un metodo pluriennale, l'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

¹⁰¹ Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica, su Astrid on-line.

Con la conseguenza che verrebbe ad essere limitata la spesa pubblica in quanto tale, impedendo finanche quelle indispensabili per lo sviluppo economico e sociale del Paese¹⁰², contrastando finanche con l'art. 2 (il dovere di solidarietà) e con l'art 3 (l'eguaglianza sostanziale) della Costituzione.

Indubbiamente, introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio potrebbe dare maggiore credibilità alla manovra finanziaria lanciando un segnale di stabilità ai mercati, vincolando altresì le future generazioni politiche al rispetto dell'equilibrio dei conti.

Il dibattito è arrivato finanche oltreoceano, con la recente presentazione di un emendamento sul pareggio di bilancio, cui risposero con forza alcuni che inviarono al Presidente Obama la richiesta di non inserire la regola antideficit, considerandone l'eventualità, come una scelta politica estremamente improvvida

86¹⁰³.

Gli economisti statunitensi sottolinearono come l'inserimento della norma potesse avere effetti perversi in caso di recessione, diminuendo il gettito fiscale e aumentando le spese per gli ammortizzatori sociali che, pur facendo aumentare il deficit, limiterebbero la contrazione del reddito disponibile del potere d'acquisto, con il rischio di imporre una *camicia di forza* alla crescita economica del Paese.

Recentemente, in Italia, è stato rilevato¹⁰⁴ come «non sarebbe necessaria nessuna legge per attuare un semplice principio di buon senso, se nei momenti di difficoltà, esso non fosse facilmente derogabile da una prescrizione normativa. Al contrario si evita che le ordinarie spese di bilancio o di spesa non possano essere ignorate e che, in caso di violazione, possa intervenire la Corte Costituzionale».

Atteso che la nozione di “pareggio di bilancio” sottintende la corrispondenza del valore di tutte le spese, a quello di tutte le entrate, fiscali ed extrafiscali, ad eccezione di quelle di carattere straordinario, di quelle derivanti

¹⁰² Queste potrebbero ben essere finanziate con un aumento della pressione fiscale e con una adeguata attuazione del principio di progressività del prelievo.

¹⁰³ Cfr. G. Di Taranto, *Ma l'austerità nella Carta può frenare la crescita*, in *Il sole 24 ore* del 14 settembre 2010. I premi Nobel promotori della richiesta sono stati: Arrow Diamond, Sharpe, Schultze, Blinder, Maskin, Solow, Tyson.

¹⁰⁴ Cfr. G. Vegas, *Un pareggio di bilancio allargato*, in *Il Sole 24 Ore* del 14 settembre 2011.

dall'alienazione di beni immobili di partecipazioni, nonché di quelle provenienti dall'accensione di prestiti, che per anni hanno rappresentato proprio una parte consistente delle entrate: si tratta di nuovi debiti, per far fronte alle spese correnti¹⁰⁵, con la conseguenza che si impegnavano oggi risorse che si sarebbero potute realizzare in futuro.

In verità, l'introduzione della disposizione sul pareggio del bilancio non ha necessariamente gli auspicati dalla maggioranza dei richiedenti.

Il Ministro Tremonti, infatti, presentando il disegno di legge costituzionale in questione ha precisato come «il principio di pareggio di bilancio sarà introdotto nella Costituzione della Repubblica Italiana, nella Parte Prima, che riguarda i Diritti e Doveri dei cittadini. Di conseguenza il pareggio di bilancio non sarà solo un criterio contabile, ma un principio ad altissima intensità politica e civile»¹⁰⁶.

Il vero rischio, quindi, è di introdurre un meccanismo eccessivamente rigido e matematicamente determinato che possa irrigidire l'azione di risanamento finanziario, incidendo negativamente sui diritti sociali, che costituiscono la parte tendenzialmente meno prevedibile e misurabile della spesa.

Le prestazioni sociali, infatti, rischierebbero di non essere più incondizionate e fondate sulle richieste del cittadino, ma collegate all'offerta di un servizio erogato, nella misura in cui l'equilibrio tra costi e ricavi non venga alterato, con la conseguenza che anche il diritto alla prestazione sarebbe condizionato da tale equilibrio¹⁰⁷.

I diritti sociali, pertanto, seppur garantiti dalla costituzione, a seguito delle disposizioni sul pareggio, imponendo vincoli eccessivamente stringenti, non potrebbero più essere considerati quali “diritti assoluti”, come quelli politici, bensì diritti finanziariamente condizionati e come tali non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino¹⁰⁸. Quest'ultimo, seppur titolare di diritti fondamentali, potrebbe quindi non coincidere più con l'*utente*, titolare di diritti “finanziariamente vincolati”.

Ancora una volta, quindi, il bilancio rischierebbe di acquistare una rigidità talmente eccessiva da rendere ingovernabile la spesa pubblica, con la

¹⁰⁵ In tal senso si esprime G. Vegas, *Un pareggio di bilancio allargato*, cit.

¹⁰⁶ G. Tremonti, *Pareggio di Bilancio. Il Ministro Tremonti: “Un principio ad altissima intensità politica e civile”*, Comunicato stampa n. 134, 8 settembre 2011.

¹⁰⁷ Cfr. F. Merusi, *I servizi degli anni 80*, in *quad. Regionali*, 1985, 1.

¹⁰⁸ F. Merusi, *I servizi*, cit.

connessa necessità di introdurre meccanismi di flessibilità che, operando in emergenzialità, potrebbero comportare una *fuga* della decisione di spesa dal circuito della decisione parlamentare.

LA DECISIONE DI ECONOMIA E FINANZA: TRA PROGRAMMAZIONE POLITICA NAZIONALE E DECISIONE DI BILANCIO

1. Dal bilancio pluriennale alla programmazione

Dalla quotidiana esperienza di programmare le spese in funzione del proprio reddito, alla programmazione economico-finanziaria di uno Stato o di un'Unione Monetaria, la ragione di fondo della redazione dei documenti di bilancio permane sempre identica: limitare il tracollo finanziario e gestire nel modo migliore possibile le disposizioni finanziarie a disposizione con una specifica attenzione per le annualità future¹.

L'evoluzione della struttura e delle competenze dello Stato ha progressivamente comportato una sempre maggiore presa di coscienza della necessità di gestire e controllare i flussi di entrata e di spesa all'interno dello Stato, parametrando l'imposizione alla spesa necessaria per il corretto funzionamento dell'apparato statale², in un'ottica di «ordinata progettazione dei movimenti e delle manovre delle risorse finanziarie pubbliche in un periodo temporale superiore all'annualità»³.

L'esigenza di programmazione, pertanto, non poteva che venire recepita anche dalla Costituzione che, all'art. 81 «porta con sé un criterio generale di gestione ordinata dei conti pubblici»⁴ nonché di gestione responsabile da

¹ Di conseguenza vengono previsti accantonamenti, fondi speciali di riserva, nonché ogni altro meccanismo potenzialmente idoneo a far fronte a spese anche impreviste.

² . L'esperienza della Roma imperiale dimostra come la buona organizzazione "amministrativa" e la gestione piramidale delle risorse, permise il pieno controllo di un immenso Impero, spesso dilaniato da sopiti conflitti culturali ed economici.

Ma, ancora prima, possiamo rilevare un importante esempio storico nell'Antico Testamento, quando Giuseppe si trova dinanzi al faraone (Gen. 41) ed interpreta il suo sogno come presagio di sette anni di ricchezza seguiti da sette di carestia, possiamo leggere per la prima volta un "documento di programmazione economica e finanziaria", nonché la prima esperienza di apparato amministrativo deputato al controllo ed alla gestione delle risorse allorché si legge: «33 Ora il faraone pensi a trovare un uomo intelligente e saggio e lo metta a capo del paese d'Egitto. / 34 Il faraone faccia così: costituisca dei commissari sul paese per prelevare il quinto delle raccolte del paese d'Egitto durante i sette anni d'abbondanza. / 35 Essi raccolgano tutti i viveri di queste sette annate buone che stanno per venire e ammassino il grano a disposizione del faraone per l'approvvigionamento delle città, e lo conservino. / 36 Questi viveri saranno una riserva per il paese, in vista dei sette anni di carestia che verranno nella terra d'Egitto; così il paese non perirà per la carestia».

Procedendo all'esperienza più recente, persino l'esperienza fascista mostrava una specifica attenzione alla programmazione economica, sia pure limitata alla sola spesa pubblica, come dimostra l'approvazione del "Piano sessennale per l'avvaloramento dell'Impero (1937).

³ M. Giusti, *Programmazione e documenti di previsione finanziaria*, in AA.VV. Contabilità di Stato e degli enti pubblici, Giappichelli, Torino, 2011.

⁴ M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, cit. 115.

parte degli attori istituzionali, che sono chiamati a predisporre una manovra di finanza pubblica che non sia connessa esclusivamente alle contingenze politiche ed istituzionali ma segua un percorso virtuoso in prospettiva pluriennale, risolvendo le poco fortunate interpretazioni del previgente dettato normativo.

Conseguentemente, la legge n. 468/1978 richiedeva la predisposizione di un bilancio pluriennale “a legislazione vigente” ed uno “programmatico”, i quali si risolvevano in un mero adempimento burocratico privo di alcun significato politico(-economico) concreto e solo parzialmente adempiuto⁵.

Nel decennio 1979 - 1988 era stato predisposto il solo bilancio pluriennale *a legislazione vigente*, e non anche quello programmatico con la conseguente «impossibilità di mettere in moto i meccanismi di vincolo della copertura della stessa legge finanziaria sulla base del confronto con gli andamenti di questi due aggregati»⁶. A ciò si aggiunga la circostanza secondo la quale il bilancio pluriennale veniva redatto in termini di competenza con riferimento al solo bilancio dello Stato, senza poter effettuare alcun confronto con le previsioni di spesa elaborate in altre sedi.

Successivamente, con la legge n. 392/1988 è stato innovato l'art. 3 della legge n. 498/1978 introducendo la redazione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), quale rappresentazione dei saldi di finanza pubblica *a politiche invariate*. Tale documento avrebbe, invero, dovuto introdurre realmente il meccanismo della programmazione di medio periodo.

Sennonché, Alcuni⁷ ravvisavano, attraverso tale meccanismo, la creazione di «una terza forma di bilancio pluriennale, accanto alle due versioni a legislazione vigente e programmatica», nonché «un disallineamento tra dati a legislazione vigente e dati a politiche invariate, ancorché formalmente e giuridicamente distinti». Ne conseguiva l'eccessivo appesantimento della

⁵ In tal senso si vedano P. Ricci, M. T. Salvemini, E. Zaghini, *Rapporto sulla riforma di bilancio*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, Officina edizioni, 1979; M. T. Salvemini, *Proposte di metodo per il bilancio pluriennale*, in S. Ristuccia (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 1984; S. Gambale, A. Monorchio, *Previsioni pluriennali di bilancio: commenti e indicazioni*, Id.

⁶ M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, ult. cit.

⁷ C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, 29.

procedura, con l'inutile triplicazione di documenti che potevano ben venire riassorbiti in un unico documento più aderente alla realtà.

Ciò non esclude, tuttavia, l'importante funzione svolta dal Documento che indica gli obiettivi macroeconomici e quelli relativi ai vari fabbisogno in assoluto ed in relazione al prodotto interno lordo, con la specificazione degli scostamenti rispetto i dati tendenziali e l'individuazione dei motivi relativi, introducendo un vincolo⁸ per i documenti di bilancio che dovranno essere successivamente predisposti.

2. Il Governo ed il DPEF

Il DPEF, secondo l'originaria impostazione della legge n. 468/1978⁹, indica gli obiettivi macroeconomici, l'andamento tendenziale dei conti pubblici e gli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldi e di evoluzione del debito, espressi sulla base degli andamenti dell'economia e della finanza pubblica nell'anno in corso nonché dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale. A ciò si aggiunge la fissazione degli indirizzi per gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi fissati, da adottare tanto nella legge finanziaria quanto nei provvedimenti collegati, che dovranno essere specificamente indicati nello stesso Documento.

È evidente, quindi, come il DPEF provveda a delineare in maniera estremamente precisa ed ampia il quadro "generale" dell'intervento in materia economica e finanziaria predisposto dal Governo ponendo specifica attenzione anche agli interventi di settore.

Per queste sue caratteristiche, il DPEF può essere quindi definito come la trasposizione in termini di politica economica e finanziaria del programma (politico) della maggioranza di governo, lo stesso sul quale è stata votata la mozione di fiducia ad inizio legislatura.

Ed invero, non può sfuggire la forte caratterizzazione politica insita nel Documento che non solo si propone come strumento di programmazione a

⁸ Nel prosieguo della riflessione si cercherà di comprendere se tale vincolo è di natura politica ovvero giuridica, anche alla luce dell'emendabilità del Documento ed i suoi riflessi nei documenti di bilancio.

⁹ Tale impostazione, invero, è stata mantenuta invariata fino alla riforma complessiva della contabilità effettuata con l. n. 196/2009 (di cui *infra*).

medio termine, ma anche quale meccanismo di intervento contingente, atteso che vengono indicate le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel conto delle pubbliche amministrazioni¹⁰; gli indirizzi per gli interventi di settore collegati alla manovra finanziaria, con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale¹¹; i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio pluriennale¹²; i disegni di legge collegati¹³.

In tal senso, con la riforma operata nel 1999 (legge n. 208) il DPEF diviene il documento basilare per la politica economica dell'Esecutivo, recependo l'esperienza conseguenti l'introduzione di organi e procedure valutative per l'analisi costi-benefici applicate alla finanza pubblica con particolare riferimento alle spese per investimenti.

Le legge n. 181/1982 e n. 878/1986 avevano infatti introdotto, in via sperimentale, forme di programmazione economico-finanziaria *per progetti o per obiettivi* individuati da un nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, le cui previsioni furono disattese per dinamiche dipendenti esclusivamente da volontà politiche contingenti.

Dal punto di vista strutturale appare comunque opportuno segnalare come il DPEF si presenti come un documento dalla lettura estremamente agile e lineare, operando una lucida analisi congiunturale internazionale con i connessi rischi e le influenze sui mercati italiani.

Particolare attenzione, soprattutto negli ultimi anni, veniva posta ai rapporti con gli enti decentrati ed agli scostamenti rispetto alle previsioni.

Sotto il primo profilo, è opportuno ricordare che, a partire dagli anni '90 del XX secolo, l'Italia sta vivendo una fase di transizione tanto sotto il profilo della forma di governo (legge elettorale e connessi referendum del 1993; legge elettorale n. 270/2005) quanto della forma di Stato (leggi c.d. Bassanini; riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione), con la

¹⁰ Art. 3, c. 2, lett. e), l. n. 468/1978, come modificata dalla l. n. 392/1978.

¹¹ Art. 3, c. 2, lett. f), l. n. 468/1978 modificata.

¹² Art. 3, c. 3, l. n. 468/1978 modificata.

¹³ Art. 3, c. 4, l. n. 468/1978 modificata.

conseguente attenzione degli Esecutivi all'impatto che tali evoluzioni possano comportare in materia economica e finanziaria.

Ed invero, aver previsto uno *spostamento* delle funzioni amministrative e delle competenze legislative verso le Regioni, le Province ed i Comuni comporta finanche lo spostamento di risorse per il finanziamento dei “nuovi” compiti, con la conseguenza che la programmazione non può che tenere conto delle necessità economiche degli enti del decentramento, anche apportando delle limitazioni¹⁴ al loro potere di spesa, onde evitare il tracollo finanziario nazionale.

Quanto ai rapporti con la forma di governo, nonostante l'uso di termini tecnici provenienti dalla macroeconomia, il DPEF si caratterizza per essere un documento estremamente discorsivo e persuasivo, nel quale vengono presentati i risultati della gestione ed interpretate le tabelle – accuratamente incorniciate dal testo – che riportano gli aggregati di finanza pubblica appena enunciati.

Il Governo, al quale spetta la predisposizione del Documento e la sua presentazione alle Camere, viene quindi chiamato ad esporre anticipatamente ed in modo estremamente preciso le scelte che confluiranno in sede di legge finanziaria, giustificando le proprie proposte di intervento alla luce non solo del programma politico, ma anche della contingente situazione economica e finanziaria nazionale e mondiale.

Il DPEF diviene pertanto lo strumento attraverso il quale, nel corso della legislatura, il Governo *giustifica* al Parlamento le proprie scelte politiche e di amministrazione, ricollegando l'eventuale in attuazione del programma elettorale (e quindi di governo) a crisi sistemiche o inadeguatezze del sistema produttivo nazionale, assolvendo a quell'obbligo di *rendicontazione* annuale sullo stato dell'attuazione del programma di governo previsto dalla stessa Costituzione (art. 94, c. 1).

Ovviamente, l'indicazione dei profili critici viene accompagnata dalla relativa proposta di intervento risolutivo.

È opportuno dare conto, a questo punto, della circostanza secondo la quale l'attuazione delle disposizioni poc'anzi citate relativamente ai contenuti del

¹⁴ È il caso del c.d. Patto di stabilità interno.

DPEF hanno trovato attuazione in forma «semplificata»¹⁵ rispondendo ad esigenze pratiche di aggregazione dei dati ed individuazione degli scostamenti tra previsto e verificato. Dagli *indirizzi* e *parametri* si è pertanto passati alla definizione dei *saldi* di bilancio, fornendo un rapporto tra i singoli dati, perdendo – contemporaneamente – l’attenzione per le componenti di entrata e di spesa. Sul punto, l’analisi dei Documenti presentati negli ultimi anni rileva come gli obiettivi programmatici siano riportati in una tabella che non da alcun conto delle connessioni circa le componenti di entrata e di spesa delle Amministrazioni pubbliche, rendendo particolarmente difficile, se non impossibile, la verifica dell’andamento tendenziale rispetto ai flussi economici e finanziari previsti.

Tale soluzione appare tuttavia l’unica perseguibile atteso che non vi era corrispondenza tra le classificazioni funzionale ed economica del bilancio rispetto a quelle della contabilità nazionale, tanto che risultava particolarmente difficile confrontare poste attive e passive del bilancio con quelle delle Amministrazioni pubbliche e del settore pubblico.

Del resto, gli stessi strumenti di analisi costi-benefici sperimentati negli anni ‘80, sebbene predisposti da un rigoroso nucleo di valutazione, non ebbe grande fortuna, atteso che le risultanze tecniche individuate dal nucleo furono immediatamente disattese per rispondere alle volontà politiche contingenti¹⁶.

La legge n. 94/1997 ha cercato di porre rimedio a tale *gap* adeguando le classificazioni al sistema Sec95¹⁷, senza però riuscire – ad un significativo

¹⁵ In tal senso anche M. Degni, *La decisione di bilancio...*, cit.

¹⁶

¹⁷ Tale Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95) individua, nell’ordine gli agenti economici, detti unità istituzionali, ed i loro raggruppamenti (settori istituzionali e branche di attività economica); le operazioni effettuate da settori e branche, che generano flussi economici (aspetto reddituale) e, con ciò, inducono variazioni negli stock (aspetto patrimoniale); un sistema di conti per la registrazione dei flussi e delle variazioni degli stock che comprenda non solo i conti delle operazioni correnti, ma anche quelli dell’accumulazione ed i patrimoniali; nonché un quadro delle interdipendenze degli operatori mediante tre tipi di tavole input-output.

Le singole unità ricomprese nei diversi settori compiono operazioni che conducono alla formazione, distribuzione e redistribuzione del reddito, nonché alla sua utilizzazione sotto forma di consumi finali. I relativi conti delle operazioni correnti chiudono con un saldo, il risparmio, che costituisce la fonte primaria dell’accumulazione. I successivi conti dell’accumulazione rilevano le variazioni intervenute nelle attività e passività del Paese e dei singoli settori e consentono di misurare la modifica del patrimonio netto, poi descritta analiticamente nei conti patrimoniali.

Le tavole input-output rilevano le relazioni che intercorrono tra le diverse branche di attività economica (o loro aggregati quali Agricoltura, Energia, Trasformazioni industriali,

livello di disaggregazione – a rappresentare nel DPEF gli obiettivi programmatici, in modo congruente con gli *altri* aggregati di finanza pubblica.

3. La formazione del DPEF.

Emerge così un primo profilo di criticità del Documento che, nonostante le migliori intenzioni, restava nella disponibilità dell'Esecutivo, forte della sua oggettiva maggiore conoscenza del sistema economico-finanziario nazionale e per questo ragionevolmente *lungimirante* sui bisogni contingenti e programmatici del Paese, anche alla luce delle indicazioni europee.

Ed invero, il procedimento previsto per la formazione del DPEF era estremamente semplice atteso che il DPEF doveva essere approvato dal Consiglio dei ministri, sulla base di un testo proposto dal Ministro dell'economia e finanze.

Tuttavia, la predisposizione del testo è affidata alla Direzione generale del Tesoro, che si avvale di un'apposita struttura di esperti e consulenti.

In particolare, il coordinamento dell'elaborazione del DPEF è affidato alla Direzione I del Dipartimento del Tesoro che assicura il raccordo necessario tra i Dipartimenti del MEF coinvolti nell'elaborazione del Documento, garantendo altresì la coerenza tra previsioni macroeconomiche, nazionali e territoriali, e stime di finanza pubblica.

La Direzione I inoltre assicura l'interazione con le Amministrazioni di settore che tradizionalmente concorrono alla redazione finale del Documento, al fine di esporre le linee di intervento settoriali che contribuiscono a definire l'azione complessiva del Governo.

Semplificando, il DPEF veniva sapientemente cucito dai tecnici del MEF sulla base di tre semplici "misure".

Costruzioni e Servizi), fornendo una descrizione dettagliata dei processi di produzione e di utilizzo delle risorse, nonché dei flussi di reddito da essi generati.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla letteratura specialistica tra cui V. Siesto, *La contabilità nazionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996; ISTAT, *I conti degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2001; Eurostat, *European system of accounts ESA 1995*, reperibile online su: <http://goo.gl/7d3e1>; EUROSTAT, *Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, reperibile online su <http://goo.gl/WgR57>.

La prima riguarda i dati provenienti dalle Amministrazioni, sia in modo oggettivo (spese di parte corrente) che in modo soggettivo e contingente (spese per investimento di carattere eccezionale)¹⁸. La semplice interazione con le Amministrazione consente di acquisire tali dati e individuare i flussi di spesa tendenziali.

La seconda *misura* è squisitamente politica, atteso che si rimodula la spesa per settori in base al programma politico da attuare. Pertanto, interventi a favore della previdenza sociale ovvero della sanità costituiscono un parametro preciso e chiaro su cui intervenire, comportando l'espansione della spesa relativa.

Il terzo ed ultimo elemento da valutare attiene alle indicazioni fornite in sede europea, che di fatto limitano, nel tentativo di pareggiare i conti, i metodi di risanamento della passività che si viene a creare.

3.1. Le modalità di redazione

Mettere in sistema i dati e le misure sin qui individuate, contestualizzandoli in un panorama economico-finanziario non solo nazionale ma anche europeo e globale di tipo programmatico, comporta il rischio di produrre un documento *schizofrenico* che tiene conto delle scelte programmatiche per il medio-lungo periodo ancorandole alla situazione normativa ed economico-finanziaria vigente.

Una riflessione circa le modalità di redazione del Documento, relativamente al ricorso alle “politiche invariate” ovvero alla “legislazione vigente” diviene pertanto momento fondamentale nella presente ricerca, in quanto costituisce la misura della disponibilità del sistema Italia a realizzare gli intenti dell'Esecutivo.

Il ricorso alle “politiche invariate” per la formazione delle previsioni relative al DPEF fu introdotto nel 1988 e si ricollegava alla necessità di individuare dei criteri validi per la programmazione¹⁹ che si potessero in qualche modo ricollegare con la programmazione “a legislazione vigente” cui è impostato il bilancio statale.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, alla necessità di sostituire computers e attrezzature ormai consumate.

¹⁹ In tal senso si veda *supra* § 1.

Ed invero, la legislazione vigente risponde ad esigenze di tipo *giuridico* finalizzate all'esclusione di quelle poste che sarebbero state sicuramente riconfermate²⁰ ovvero all'inclusione di quelle somme che, a tutti gli effetti, costituivano parte della manovra²¹.

La questione risulta di estrema attualità, tanto da aver giustificato le scelte innovative recentemente introdotte con la nuova legge di contabilità n. 196/2009.

Prima del 1999, il quadro tendenziale dei conti pubblici era costruito a politiche invariate, vale a dire che le previsioni includevano anche gli effetti di quegli impegni politici assunti che, nonostante non si fossero ancora tradotti in provvedimenti normativi, si consideravano vincolanti per l'azione futura di governo e Parlamento. A partire dal 1999 il quadro tendenziale inizia ad essere costruito a legislazione vigente, tenendo conto unicamente degli effetti delle politiche che si sono già tradotte in leggi.

In entrambi i casi, tuttavia, non si poteva che ricorrere a stime, legate alle diverse tipologie di spesa e di entrata, amplificando il grado di indeterminatezza del Documento nel raccordo tra le stime del bilancio pluriennale a legislazione vigente e quello esposto “a politiche invariate” per il settore statale e le Amministrazioni pubbliche. Di conseguenza veniva a crearsi una schizofrenica scissione tra programmazione di medio-lungo periodo, che non poteva scostarsi dal panorama normativo vigente, e gli interventi nella PA, che dovevano adeguarsi al *trend* definito nelle annualità precedenti, senza lasciare alcuno spazio alla preventiva indicazione delle rimodulazioni che – proprio alla luce degli scostamenti rilevati – sarebbero state effettuate in legge finanziaria.

In occasione del DPEF 1999 – 2001, consapevoli di questo *gap*, le nuove e maggiori spese che sarebbero state introdotte con la legge finanziaria furono considerare quale componente della manovra correttiva, e non come proiezioni tendenziali del settore statale²².

²⁰ Tra queste vengono, ad esempio, ricomprese le quote di trasferimento agli enti locali.

²¹ M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit. comprende in tale elenco le regole da rispettare nella stesura delle proposte per il bilancio emergenti dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato che, in qualche modo, moderano gli acquisti per beni e servizi presenti nel bilancio a legislazione vigente.

²² Tale impostazione, pose le premesse per il superamento dell'andamento tendenziale a politiche invariate, come rileva M. Degni, *La decisione di bilancio*, op. cit.

Tale scelta, estremamente funzionale, venne ben presto codificata nella nuova lett. a) dell'articolo 3 della legge n. 468, introdotta con la legge n. 208/1999, ai sensi del quale nel DPEF devono essere indicati «*i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente*».

Tale innovazione normativa, legata al mantenimento dell'intervento *correttivo* sulla parte discrezionale della spesa che viene rappresentata dall'«*invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte*», assume particolare rilievo alla luce della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione che sarebbe stata approvata qualche anno più tardi e, in special modo, all'attuazione del c.d. federalismo fiscale che – secondo le disposizioni della legge delega n. 42/2009 – ragiona in termini di costo e fabbisogno *standard*, pur mantenendo il livello essenziale delle prestazioni concertati i diritti civili e sociali²³, rendendo il mantenimento di diritti, prestazioni e livello dei servizi una componente della manovra.

Tuttavia, il successivo DPEF 2000 – 2003 evidenziava alcune problematiche relativamente alla correzione con il criterio della spesa storica della componente discrezionale, coincidente con quella per l'acquisto di beni e servizi.

Ed invero, gli scostamenti rispetto al passato riguardavano principalmente «le spese per il personale e le spese per investimenti, per le quali le previsioni a legislazione vigente comportano profili di crescita nel quadriennio molto meno dinamici di quelli che si sarebbero determinati con l'utilizzo delle politiche invariate»²⁴.

Ciò che rileva, pertanto, è la circostanza secondo la quale la modifica dei criteri utilizzati per la previsione tendenziale da confrontare con quella programmatica crea un problema nel confronto tra le previsioni governative e

²³ Secondo la ricostruzione proposta, quindi, l'invarianza dei servizi e prestazioni di cui alla parte discrezionale della spesa non può che ricollegarsi strettamente alla tutela dei LEP, che vengono oggi predeterminati attraverso il ricorso al costo standard di ciascuna prestazione.

²⁴ Il documento prosegue rilevando che «la spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata stimata assumendo che le retribuzioni medie unitarie crescano, nel 2000, solo per il trascinarsi dell'effetto dei rinnovi contrattuali conclusi lo scorso anno e, negli anni successivi, solo per l'indennità di vacanza contrattuale».

quelle degli organismi di ricerca economica²⁵ creando un'opacità nel dibattito che porta alla formazione della decisione di bilancio pluriennale²⁶. Da ultimo, il DPEF 2008 – 2011 affronta apertamente tale questione rilevando che il principale inconveniente di un bilancio tendenziale a legislazione vigente è quello di non considerare maggiori spese o minori entrate con elevata probabilità di realizzazione (per esempio, perché derivanti da accordi già sottoscritti), rischiando così di fornire un quadro più ottimistico del reale. Nella misura in cui verranno realizzate, queste spese (o minori entrate) dovranno trovare copertura all'interno dell'obiettivo programmatico fissato dal Dpef per l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche²⁷.

L'abbandono del criterio delle politiche invariate si ricollega alla volontà di eliminare le incertezze determinate dalle diverse basi di costruzione degli andamenti tendenziali del DPEF e del bilancio.

La XIV Legislatura, anche alla luce del mutato assetto economico e costituzionale, ha risentito di tali problematiche, apportando specifici correttivi quali la predisposizione di distinti quadri macroeconomici per la formazione delle previsioni tendenziali e programmatiche e la riconsiderazione dell'*output gap*, per depurare gli obiettivi dell'andamento del ciclo congiunturale.

A partire dal 2002, inoltre, al DPEF è stato allegato il Programma di Infrastrutture Strategiche, introdotto dalla legge n. 443 del 21/12/2001 (cosiddetta Legge obiettivo) in cui vengono individuate le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Il Programma è predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate. Il programma, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Unificata, viene poi inviato al Parlamento.

Evidentemente, il DPEF diventa lo strumento per veicolare i grandi interventi infrastrutturali e strutturali di riforma, legandone l'approvazione ai tempi e le

²⁵ Le prime, infatti, si possono supporre costruite in base ad un esame puntuale della legislazione in essere; le seconde, invece, tendono a basarsi sugli andamenti storici delle varie serie (le "politiche invariate", appunto).

²⁶ In tale senso, ancora una volta, M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

²⁷ Cfr. S. Giannini, M. C. Guerra, *Il DPEF 2008-2011: un aiuto alla lettura*, in *lavoce.info*, 10.07.2007.

modalità della manovra finanziaria²⁸, ottenendo l'effetto di assicurarne l'approvazione e la (tendenziale) realizzazione.

3.2. *Il periodo transitorio*

La XVI Legislatura, ancora di più, sconta gli effetti delle riforme istituzionali degli anni precedenti (Titolo V della Costituzione, Sistema europeo, riforma elettorale...) introducendo numerose innovazioni in via di prassi, ben presto codificate nella nuova legge di contabilità del 2009.

Il DPEF 2008 – 2011, in particolare, introduce un elenco di “spese eventuali”, quale primo passo verso la trasparenza e leggibilità del Documento, fornendo una precisa rappresentazione della dimensione del tendenziale a “politiche invariate” invece che a “legislazione vigente”, attraverso gli impegni elencati.

Da tale elenco emerge altresì come la Finanziaria 2008 non sarebbe stata “a costo zero”, in quanto avrebbe dovuto reperire risorse per almeno 11 miliardi, necessari per fare fronte a impegni già sottoscritti o a cosiddette “prassi consolidate”. Ogni nuovo intervento, destinato all'equità e allo sviluppo, avrebbe quindi comportato una manovra lorda più elevata e dunque la necessità di trovarne di ulteriori.

Tali risorse, in particolare, ci si impegnava a reperirle sul versante della riduzione della spesa primaria, dato l'obiettivo prioritario di contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale.

Contemporaneamente, le linee programmatiche così definite sono state attuate con il decreto legge n. 112/2009, che anticipava altresì il piano triennale 2009 – 2011 per la stabilizzazione della finanza pubblica.

La conseguente coincidenza dei profili programmatici con quelli attuativi rispondeva alla specifica esigenza di conferire alle Amministrazioni una maggiore certezza nella pianificazione delle risorse disponibili e nella programmazione delle attività connesse alle missioni ed ai programmi di spesa di propria competenza²⁹.

²⁸ Come si vedrà *infra*, la manovra di bilancio è un procedimento ad arrivo assicurato, la cui realizzazione – nei termini indicati dal Governo – è per certi versi “imposta” dalla risoluzione che vincola politicamente tanto il Parlamento quanto il Governo a rispettare i criteri e le indicazioni inserite nel DPEF.

²⁹ Cfr. M. Orefice, *Manuale di contabilità pubblica*, Direkta, Roma, 2010.

Al tempo stesso, le esigenze di contenimento e riqualificazione della spesa hanno indotto a prevedere un “margine di flessibilità” nella gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni. In tal senso, è stata prevista la possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, «riconfigurando anche le autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti»³⁰.

3.3 La Decisione di finanza pubblica (DFP)

Il meccanismo introdotto nel 2008 in via sperimentale e successivamente codificato con la legge n. 196/2009 rafforza evidentemente il ruolo della legge di approvazione del bilancio dello Stato quale strumento di programmazione economico-finanziaria.

A tal fine, la riforma della contabilità sostituisce al DPEF la Decisione di finanza pubblica (DFP), che indica gli obiettivi di politica economica ed il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica.

Pur mantenendo invariati i contenuti di cui al DPEF, la DFP contiene la valutazione degli scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici fissati nei precedenti documenti programmatici (art. 2, lett. a)); l'indicazione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale; le previsioni tendenziali a legislazione vigente³¹ e le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale (art. 2, lett. b)); nonché l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa.

³⁰ M. Orefice, *Manuale di contabilità*, cit.

³¹ Tali previsioni sono basate sui parametri di cui alla lettera a) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita non solo del conto economico ma anche del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e, distintamente, di quelli dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza, con l'indicazione di massima anche per l'anno in corso dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche. Si aggiungono le indicazioni relative le previsioni del debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e dei sinfili settori separatamente, nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con l'evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

La Decisione deve inoltre rendere conto degli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento in rapporto al PIL e tenuto conto della manovra di finanza pubblica (art. 2, lett. e)); il contenuto del Patto di convergenza e gli interventi necessari per il raggiungimento di tale obiettivo; l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati e l'evidenziazione del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico.

Non potendo operare una puntuale disamina su ciascuno di tali contenuti, attesa la relativa utilità dell'operazione ai fini della presente ricerca, sia sufficiente ricostruire alcuni – e più rilevanti – contenuti relativi al quadro macroeconomico, tendenziale e programmatico.

La DFP, infatti, deve riportare le indicazioni sull'evoluzione della situazione economico-finanziaria internazionale per l'anno in corso e per il periodo di riferimento, evidenziando – per quanto concerne l'Italia – i contributi alla crescita del PIL delle diverse componenti della domanda interna ed estera, l'evoluzione attesa dei prezzi e l'andamento previsto per il mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero.

Accanto al quadro tendenziale deve anche predisporre il quadro programmatico, che tenga conto degli effetti sull'economia della manovra che sarà presentata. Tali effetti potranno essere espansivi ovvero riduttivi in termini di crescita, nel complesso e nei differenti comparti, e possono altresì incidere sui vari segmenti del mercato del lavoro, sulla dinamica dei prezzi o sulle altre variabili finanziarie.

Il significato di tali indicazioni, invero mai prese in considerazione prima d'ora, è più che evidente, in quando vengono messe in sistema le proiezioni in presenza ed in assenza della manovra, esprimendo i saldi obiettivo in termini di rapporti rispetto la PIL che diviene così il termine (univoco) di raffronto tra le politiche perseguite (art. 2, lett. e)).

3.4 La Decisione di Economia e Finanza (DEF)

Durante il primo anno (2010) di applicazione della nuova legge di contabilità, emerse l'immediata esigenza di ripensare gli strumenti della programmazione e gestione economico-finanziaria, per rispondere alle criticità emerse ed alle

indicazioni proveniente da un sistema europeo profondamente rinnovato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Con la legge n. 39/2011 l'ambiziosa "Decisione di finanza pubblica" viene sostituita dalla (più classica) "Decisione di economia e finanza" (DEF), ritornando così alle denominazioni *storiche*, stabilizzando gli elementi di cui si era arricchita nel corso degli anni.

Ed invero, il DPEF aveva progressivamente dilatato il proprio contenuto introducendo previsioni "di legislatura", che riproducevano ed attuavano il programma elettorale del Governo, tenendo conto dei programmi (es. Patto per l'Italia) e gli accordi (es. Patto di stabilità) assunti (o da assumere).

La DEF presenta pertanto una struttura estremamente complessa ed articolata, probabilmente più rispondente alle esigenze di uno Stato in transizione che ha delle responsabilità anche nei confronti di soggetti esterni (UE) e di enti decentrati, cui attribuire una (ragionevolmente limitata) autonomia; vengono così esposti nella DEF gli obiettivi di politica economica, il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio di riferimento, definendo altresì gli obiettivi per ciascun livello di governo.

La Decisione viene così organizzata in tre distinte parti.

Nella prima viene esposto lo schema del Programma di stabilità, formulato tenendo conto degli andamenti reali dell'economia, delle anomalie e degli scostamenti rispetto l'evoluzione economico-finanziaria precedente, nonché dei requisiti e delle raccomandazioni provenienti dall'Unione. Devono inoltre venire indicati gli obiettivi programmatici e le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo, unitamente alla loro sostenibilità nell'evoluzione economico-finanziaria internazionale. Infine, vengono indicate le risorse finanziarie necessarie per dare conferma agli impegni ed agli interventi pregressi, gli obiettivi di indebitamento consentibili al netto ed al lordo degli interessi, con una precisa attenzione alla pressione fiscale tendenziale ed allo scopo di accelerare la riduzione del debito pubblico.

Di conseguenza, la DEF assume i caratteri ed il contenuto di un vero e proprio documento politico dal contenuto estremamente preciso, in quanto non solo vengono indicate le linee di azione, ma anche i mezzi per fare fronte alle scelte di politica economica proposte. La determinazione di un limite al

ricorso all'indebitamento (al netto ed al lordo degli interessi) viene così finalizzato alla copertura specifica di interventi nuovi ovvero pregressi, fornendo una precisa chiave di lettura dello strumento in funzione del mantenimento dei parametri di convergenza europei e di attuazione delle *policy* pubbliche proposte nella successiva terza parte.

La seconda parte della DEF mostra i parametri economici essenziali adottati per le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa distintamente per i soggetti pubblici, derivandole dall'analisi del conto economico e del conto di cassa dell'anno precedente, presupponendole a legislazione vigente e a "politiche invariate", salvo aggiornamenti coerenti con gli obiettivi fissati.

Il contenuto di tale sezione corrisponde pienamente ai dati ed alle informazioni che costituivano il contenuto della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, nonché della Decisione di Finanza pubblica.

Nella terza sezione, infine, viene proposto lo schema del "Programma nazionale di riforma" (PNR)³², che indica le priorità del Paese e le riforme strutturali da attuare in un quadro di compatibilità finanziaria con gli obiettivi di bilancio ed i prevedibili effetti in termini di crescita dell'economia, riportando altresì l'analisi di eventuali squilibri macroeconomici, dei fattori che determinano la competitività del Paese e lo stato di avanzamento delle riforme attuate.

Tale sezione assume una propria specifica valenza in quanto dovrà essere presentata al Consiglio UE entro il 30 aprile, coinvolgendo il Parlamento nella programmazione economica europea.

La Decisione così articolata assume una dimensione ed un atteggiamento differente rispetto il precedente DPEF, tanto da essere redatto con un linguaggio altamente specialistico arricchito dalla redazione di numerose relazioni tecniche esplicative degli obiettivi programmatici³³, cui si affianca l'elencazione dei futuri disegni di legge collegati alla manovra.

³² Tale contenuto è stato introdotto dall'art. 9, c. 1 della Legge n. 196/2009.

³³ Art. 10, c. 2, sub e) Legge n. 196/2009

4. *L'esame parlamentare*

Una volta predisposto, la DEF non esaurisce la propria funzione nella natura conoscitiva, ma viene trasmessa al Parlamento che viene così coinvolto nella pre-determinazione delle linee di intervento dovendosi esprimere, attraverso risoluzione, su tale proposta³⁴.

La procedura di bilancio disciplinata con la legge n. 468/1978 ha introdotto il principio della programmazione di medio periodo, con la previsione di apposite procedure per la tutela degli obiettivi di finanza pubblica preventivamente fissati nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). All'interno di tale documento, gli indicatori macroeconomici ed i parametri di finanza pubblica vengono presentati congiuntamente, in una proiezione di medio termine, onde valutare la sostenibilità della decisione annuale di bilancio.

Viene così introdotta una «separazione logica e temporale tra programmazione della politica fiscale, cioè discussione del quadro macroeconomico e degli obiettivi aggregati della politica fiscale, e decisione annuale di bilancio»³⁵, in occasione della quale vengono fissati vincoli per tutti i soggetti che partecipano alle successive fasi di discussione ed approvazione dei bilanci.

L'introduzione definitiva del DPEF nell'ordinamento nazionale ad opera della legge n. 362/1988 è stata accompagnata dall'aggiornamento dei regolamenti parlamentari³⁶ che hanno stigmatizzato uno «vincolo esterno», realizzando una vera e propria «sessione macroeconomica»³⁷ che predetermina la cornice finanziaria della successiva manovra di finanza pubblica, ponendo così dei limiti invalicabili ai poteri emendativi dei due soggetti coinvolti.

³⁴ Nel prosieguo dell'analisi si potrà fare un indistinto riferimento al DPEF o alla DEF, invero la procedura parlamentare è stata costruita insieme al Documento di programmazione e mai aggiornata alle novità contenutistiche (e nominali) occorse negli ultimi anni. Questo, tuttavia, non sminuisce né altera il procedimento di approvazione che, in buona sostanza, permane uguale. Ciò che realmente cambia è il valore attribuito al documento/decisione e i rapporti che conseguentemente vengono a crearsi tra Legislativo ed Esecutivo nel governo dell'economia.

³⁵ P. De Ioanna, C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., 22.

³⁶ Vd. Artt. 118-bis r.C. e 125-bis r.S.

³⁷ In tal senso si esprime A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

Una volta predisposta dal Governo, la DEF viene presentata al Parlamento «per le conseguenti deliberazioni».

I regolamenti parlamentari hanno disciplinato una procedura estremamente lineare e celere, coordinata al punto di realizzare un vero e proprio esempio di «bicameralismo funzionale»³⁸.

In considerazione del contenuto altamente specialistico dei documenti presentati, le Commissioni possono attivare – anche congiuntamente – un ciclo di audizioni durante il quale vengono convocati i principali soggetti interessati all’andamento dei conti pubblici (es. il Governatore della Banca d’Italia, il presidente dell’ISTAT, la Corte dei conti, le parti sociali...) in modo da acquisire gli «elementi informativi in ordine ai criteri di impostazione del documento stesso»³⁹.

Contemporaneamente, le *altre* Commissioni permanenti vengono investite dell’analisi del testo, affinché rendano il proprio parere “per le parti di competenza”, inviando le risultanze alla Commissione bilancio.

«Entro venti giorni dal deferimento»⁴⁰, la Commissione bilancio predispone una relazione da presentare in Assemblea, cui si affiancano eventuali relazioni di minoranza.

Già Altri⁴¹ si mostravano perplessi alla circostanza che la Commissione bilancio venisse solo chiamata a riferire in Assemblea, senza votare alcun documento che potesse costituire un vincolo o almeno un indirizzo per la discussione. La stessa relazione ha un contenuto estremamente ampio, quasi a voler presentare – al posto del Governo ovvero accanto a questo – il documento programmatico chiarendone gli elementi più tecnici, e pertanto oscuri, ovvero integrando la discussione con le audizioni presentate.

³⁸ Sulla nozione, declinata con riferimento alle procedure di bilancio rinnovate si rinvia a M. Degni, *Populismo e diritto del bilancio*, in *Democrazia e diritto*, 2011, 3.

³⁹ Così art. 125-bis, c. 3 r.S.

⁴⁰ Tale il termine previsto dal solo regolamento del Senato. Alla Camera si lascia una (formale) disponibilità al Presidente nella determinazione dei tempi dell’analisi. In via di prassi, atteso che viene richiesta una votazione che costituirà un vincolo politico, i tempi vengono definiti di comune accordo tra i Presidenti delle Camere.

⁴¹ Cfr. C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, ESI, Napoli, 1992, 187.

4.1 L'emendabilità della proposta di risoluzione

Il ruolo centrale, in questa fase, viene quindi riservato all'Assemblea che discute ed approva il documento entro 30 giorni dal deferimento, attraverso una risoluzione.

Sul punto è opportuno ricordare che la risoluzione è un atto di indirizzo con il quale il Parlamento, ponendo fine ad una discussione, assume una *posizione* politicamente vincolante per il Governo⁴².

Proprio la circostanza che debba essere approvato un atto *vincolato* per il Governo spinge le Assemblee a coordinare i lavori sia con riguardo ai tempi della discussione, quanto alla redazione delle relazioni e degli emendamenti, seguendo una procedura non priva di dubbi e perplessità.

Bisogna innanzitutto dare atto della diversa formulazione della disciplina tra Camera e Senato. Il regolamento della prima, infatti, prevede che possano essere apportate «integrazioni e modifiche al documento presentato dal governo». In via di prassi, per assicurare quel coordinamento di cui si discorreva, tale pratica è evidentemente consentita anche al Senato.

Eppure tale difformità testuale, evidente indice dell'autonomia dei due rami del Parlamento, sembra meritare una più diffusa riflessione.

Osservando, con uno sguardo d'insieme, l'intero procedimento di formazione dei documenti di bilancio, si rilevano numerose ed importanti differenze tra i poteri riconosciuti alle due Camere, quasi a sancirne *de facto* un diverso ruolo nel procedimento.

Il Senato sembrerebbe doversi limitarsi ad un controllo generale sul testo, accettando ovvero respingendo la proposta governativa che possa apparire incongruente senza alcun potere di intervento, se non nei limiti di formulazione di osservazioni e pareri.

Tuttavia, proposte di emendamento al testo governativo possono essere apportate in presenza di risoluzioni alternative, con la conseguenza che gli emendamenti potranno ben essere costituiti dalle relative parti delle proposte alternative “non accettate” dal governo «- e allora la norma della previa votazione della proposta accolta dal governo è di fatto superata dal voto

⁴² Sulla risoluzione si veda la letteratura specialistica in materia parlamentare tra cui *ex multis* A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1973, 1991, 2003 e L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008.

esplicito dei vari emendamenti, cui si contrappone la inammissibilità (per il principio del *ne bis in idem*) della proposta di risoluzione non accolta dal Governo»⁴³.

Al contrario, la Camera può operare sulla proposta governativa proponendo integrazioni e modifiche. Nulla si dice con riferimento alle risoluzioni alternative, sennonché l'art. 118-bis, c. 2 r.C., disciplinando la procedura di votazione dispone che «l'approvazione di una risoluzione preclude le altre».

Le soluzioni interpretative non possono che essere due: o si consente implicitamente la presentazione di proposte di risoluzione alternative ovvero il termine “risoluzione” si riferisce alle modificazioni (parziali) presentate al testo.

Accedendo alla prima interpretazione, la Camera sarebbe titolare di un potere quanto mai vasto ed indefinito, oltre che irragionevolmente disomogeneo. Ed invero, sarebbe possibile per i deputati presentare integrazioni e modificazioni al testo governativo, unitamente a proposte di risoluzione alternative⁴⁴.

Tale soluzione appare difficilmente applicabile, se si considera che, di fatto, anche una modifica minima in aumento o in diminuzione dei saldi programmatici è idonea a “contrapporsi” alla proposta governativa rompendone il delicato equilibrio, con il conseguente appiattimento delle differenze tra integrazioni, modificazioni e proposte alternative. In secondo luogo, bisogna considerare che i deputati, cui spetterebbe il potere di formulazione delle proposte alternative, non possiedono gli strumenti tecnici e le conoscenze necessarie per formulare una ragionevole proposta alternativa, dovendo pertanto sempre utilizzare i dati di provenienza governativa.

⁴³ In tal senso, C. Forte, *La riforma del bilancio*, cit. 188.

⁴⁴ Nel caso di specie, per dare un ragionevole senso alla disposizione si ritiene di dover attribuire al termine “alternativo” l'estremo significato di “diverse, opposte” rispetto la proposta governativa, escludendo pertanto mere modifiche testuali o rimodulazioni dei tetti fissati.

4.2 Quale ruolo per il governo?

Al di là della prassi consolidata, pertanto, non si riscontra alcuna reale differenza – se non relativamente la (discutibile) scelta dei termini utilizzati – tra le previsioni regolamentari atteso che, in ogni caso, il fine da perseguire è quello della rimodulazione (concordata) della proposta di azione in ambito economico-finanziario.

In tal senso, i regolamenti sanciscono un'evidente vantaggio per la posizione governativa, atteso che si vota per prima la risoluzione «accettata» dal Governo, evidenziando l'importanza della funzione di indirizzo su quella giuridica, tanto da stravolgere il tipico ordine delle votazioni su atti di indirizzo.

Votando per prima la proposta *appoggiata* dal Governo, se questa viene approvata si preclude la votazione su ogni altra proposta successiva/alternativa; gli atti di indirizzo, invece, vengono solitamente posti in votazione in ordine di presentazione con preclusioni solo eventuali.

Sembrerebbe trovare così giustificazione quell'interpretazione (invero «preoccupata») secondo cui «l'intento filogovernativo della norma vuole essere veramente preminente ed avere un effetto *tranchant* – e allora difficilmente si riesce a comprendere la emendabilità della proposta di risoluzione accolta dal governo»⁴⁵.

Ed invero, il Parlamento è libero di approvare o respingere il documento proposto dal Governo attraverso una precisa e chiara assunzione di responsabilità «e non mediante la risultante, magari casuale, di una sequenza di votazioni»⁴⁶, essendo chiamato ad esprimersi in modo univoco sui limiti (misurati e misurabili) macroeconomici, evitando che il Governo possa essere destinatario di indirizzi contraddittori.

La concertazione preliminare tra gli uffici delle due camere determina la formulazione di testi praticamente identici, nonostante la facoltà – invero esercitata con estrema parsimonia – di proporre emendamenti al testo.

Di solito, tuttavia, si rileva una tendenziale omogeneità delle proposte modificative, peraltro estremamente limitate e che non stravolgono l'impianto governativo.

⁴⁵ C. Forte, *La riforma del bilancio*, ult. cit.

⁴⁶ M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

Se è infatti vero che la Decisione *traduce* in termini economici e finanziari le scelte ed gli indirizzi *politici* della maggioranza di governo, nessun Esecutivo potrebbe resistere ad una risoluzione sostanzialmente opposta a quella presentata.

Considerando inoltre la legge elettorale attuale, che attribuisce un premio di maggioranza alla coalizione (ovvero la lista) che ha ricevuto la maggiore cifra elettorale, il programma di governo non può che coincidere con quello della maggioranza in Parlamento. L'eventuale contrasto tra le decisioni programmatiche in materia economico-finanziaria assume quindi un ulteriore connotato politico atteso che [la DEF] (e le relative risoluzioni) esprimono la componente economico-finanziaria di un programma che non può che essere condiviso tra Esecutivo e maggioranza parlamentare.

In tal senso, la XIV Legislatura ha fatto da apripista. Il primo DPEF presentato, infatti, assumeva gli specifici caratteri di «piano di legislatura, con i relativi quadri tendenziali e programmatici proiettati fino al 2006»⁴⁷.

Nel 2004 si rilevava con una certa “curiosità” tale aspirazione programmatica nel lungo periodo, ricercando nei DPEF degli anni successivi «il grado di attuazione del programma in relazione alla evoluzione della congiuntura e delle asimmetrie determinate dal ciclo elettorale della spesa, che implica l'adozione delle misure più rilevanti nella prima fase, seguita da un periodo di aggiustamento più inerziale»⁴⁸.

La riforma del 2011 ha recepito in pieno tale esigenza programmatica disponendo che la DEF contenga, appunto, le indicazioni relative al grado di attuazione del “piano economico-finanziario per la legislatura”, valutando con precisione gli scostamenti, le relative cause ed i correttivi che si intendono adottare per il successivo ciclo di bilancio.

5. La nota di aggiornamento

È opportuno, a questo punto, analizzare un importante strumento per la gestione del DPEF/DEF: la “nota di aggiornamento”, affermatosi dapprima in

⁴⁷ Cfr. M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit., 129.

⁴⁸ M. Degni, *La decisione di bilancio*, ult. cit.

via di prassi nel 1992, successivamente disciplinato nel regolamento della Camera ed oggi ufficializzato nella *nuova* legge di contabilità.

Nel corso degli anni, le riforme della legge di contabilità hanno variamente modificato il termine per la presentazione del documento alle Camere⁴⁹, cercando di rispondere ad esigenze di redazione e corretta organizzazione del procedimento di formazione di documenti della manovra.

Deve comunque rilevarsi che tale termine è sempre stato considerato come ordinatorio e mai perentorio, stante il riconoscimento di una natura politica piuttosto che amministrativa del documento in rassegna, tanto da essere stato, a più riprese, presentato oltre i termini previsti⁵⁰ senza andare incontro ad alcuna “sanzione” né procedurale né politica⁵¹, atteso che i ritardi sono spesso dovuti a contingenze ed “emergenze” di tipo politico.

Ciò non esclude, che il *gap* temporale tra la data di presentazione del documento (oggi fissato al 15 aprile) e la presentazione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità sia talmente ampio da comportare un ripensamento “in corsa” delle regole e dei vincoli, sulla base delle dinamiche economiche e finanziarie occorse.

A controprova di ciò, l’art. 118-vis r.c. prevede che, «qualora si verifichino eventi impreveduti», il Governo possa presentare, prima dell’approvazione della legge finanziaria e di bilancio, un documento recante «una proposta di aggiornamento degli obiettivi e delle regole contenuti nel documento approvato».

⁴⁹ Originariamente il documento doveva essere presentato entro il 30 giugno, poi spostato a settembre e nuovamente anticipato a luglio. Oggi è presentato, nella forma della Def, all’inizio di aprile. Per le riflessioni circa il significato di tale spostamento temporale si rinvia *infra*.

⁵⁰ Da ultimo è sufficiente ricordare come la Decisione di Finanza Pubblica 2011 – 2014 sia stata presentata alle camere il 30 settembre in luogo del termine del 15 settembre, in contemporanea con i disegni di legge di bilancio e finanziaria.

⁵¹ Sembra invero estremamente difficile ipotizzare la possibile esistenza di “sanzioni” conseguenti un ritardo nella presentazione dei documenti. Senz’altro la mancata redazione e sottoposizione alle camere dello schema di Decisione inibisce il successivo procedimento di discussione ed approvazione del bilancio e della legge di stabilità, che si ritroverebbero privi di un fondamentale atto presupposto che fissi i limiti generali per l’intervento economico, ma l’eventuale ritardo può di per sé solo ritardare tale fase successiva, che – come si vedrà a breve – viene temporaneamente sospesa in attesa della determinazione “politica” dei limiti macroeconomici rilevanti. Analogamente, per le ragioni già esposte in precedenza, appare assai difficile che il Parlamento possa *sanzionare* il Governo ritardatario respingendo lo schema di manovra così presentato.

Appare interessante rilevare che, nei casi di tardata presentazione, il Governo abbia comunque dedicato poche righe introduttive per giustificare i motivi del ritardo, in un’ottica di cambiamento e di complicazione globale del sistema.

La procedura in questione si svolge con le medesime modalità previste per l'analisi e la votazione della risoluzione dello strumento *ordinario*, seppure in tempi evidentemente più ristretti (massimo 5 giorni dalla presentazione, eventualmente prorogabili di altri cinque).

L'estrema velocità della procedura è giustificata da due circostanze.

La prima, di tipo contenutistico, muove dalla rilevazione che la nota di aggiornamento non interviene per modificare l'intero impianto del DPEF, ma solo alcuni elementi (es. il limite all'indebitamento o il ricorso al mercato), senza per questo inficiare le scelte di fondo della manovra. Sennonché tale affermazione è evidentemente discutibile, in quanto modificare il limite all'indebitamento netto e il ricorso al mercato si traduce in una *diversa* politica economica, più o meno espansiva, con la conseguente necessità di trovare nuove fonti di entrata per il finanziamento degli investimenti. Gli stessi parametri di convergenza vengono profondamente *turbati* da modificazioni, anche minime, dei tetti appena menzionati, che potrebbero essere imposte dall'Unione e concesse per dimostrare la volontà (e la capacità) del sistema Italia di mantenersi entro gli stringenti limiti variabili della stabilità europea. Va da sé che, in corso d'anno, saranno necessari opportuni aggiustamenti alla manovra così congeniata, riscontrando l'insostenibilità della manovra da parte dell'economia nazionale⁵².

La seconda circostanza da considerare è quella dell'intreccio temporale dei documenti di bilancio, atteso che la nota è stata, di norma, presentata contestualmente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio. Pertanto, è verosimile ritenere (come in realtà è accaduto) che il ddl finanziaria venga proposto tenendo conto dei *nuovi* limiti non ancora approvati, con la conseguente necessità di stabilizzare l'aggiornamento al DPEF il prima possibile, in modo da non lavorare su un testo formalmente illegittimo ed estraneo ad ogni rapporto fiduciario, perché difforme dai limiti macroeconomici già approvati.

In tal senso, si spiega il motivo per cui, se in Assemblea è già in corso la discussione su disegno di legge finanziaria e di bilancio, la discussione viene

⁵² Tali ragionamenti che vengono proposti con una certa disinvoltura, forse eccessivamente allarmante, trovano la propria giustificazione nell'analisi complessiva delle procedure di bilancio degli ultimi cinque anni, secondo lo schema che si cercherà di ricostruire a breve.

sospesa e l'Assemblea passa all'esame del documento presentato dal Governo e della relazione predisposta della Commissione bilancio.

Il rispetto dei (brevissimi) tempi per la discussione è garantito dalla previsione secondo la quale la discussione si svolge con l'intervento di un solo deputato per ciascun gruppo⁵³.

Attraverso questo strumento, pertanto, il Governo può risolvere in modo estremamente agile e funzionale i problemi conseguenti al *gap* temporale – originariamente di circa 2-3 mesi – tra la presentazione del Documento programmatico e quella dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

⁵³ È importante ricordare che vengono specificamente riservate delle quote di tempo per gli interventi di un deputato per ciascuna delle componenti del gruppo misto ed agli interventi dei deputati in dissento rispetto ai gruppi di appartenenza.

IL GOVERNO DELLA SPESA NELLA SESSIONE DI BILANCIO

1. La rigidità del bilancio come risposta alla crisi del sistema economico e la perdita della funzione di indirizzo.

Come alcuni Autori¹ hanno puntualmente rilevato, nel corso delle prime tre legislature, il Parlamento ha mostrato un ruolo principalmente passivo, atteso che «risulta assente nella funzione che gli è più propria, di soggetto deputato al riordino dell'ordinamento giuridico»² con la conseguente omessa adozione di leggi organiche di interesse generale o di delegazione al Governo.

La legislazione di spesa – e quindi anche le leggi di bilancio – non sono esenti da tale distorsione rilevata che risultano totalmente avulse da qualsivoglia quadro generale di programmazione politica ed economica³, anche in considerazione della “valenza annuale” delle stesse norme.

Tale frammentazione normativa si ricollegava ad un «rapporto fra legislazione di spesa e bilancio [...] caratterizzato da una notevole stabilità. La prima riafferma il proprio primato sulle decisioni di carattere finanziario, lasciando al secondo una mera competenza di registrazione, derogabile però (e spesso derogata), dalle continue variazioni e assestamenti (comunque pilotati dallo stesso atto legislativo)»⁴.

La legge di bilancio diviene così estremamente “rigida”, caratterizzandosi quale “fotografia della realtà economica e finanziaria”⁵ per nulla innovativa⁶, cui si rispondeva con (risibili) tentativi di assicurare l’ultrattività degli stanziamenti⁷ anche operando per interventi ed incentivi microsettoriali.

Tale normazione è evidentemente funzionale all’assetto della forma di governo dell’epoca, connotata da una «forte *leadership* del presidente don

¹ Cfr. A. Predieri, in AA.VV. *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975 e Id., *Una indagine sul processo legislativo nel Parlamento italiano*, in R. Treves (a cura di), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto*, Milano, 1968.

² E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.

³ Così A. Vervati, *Parlamento e funzione legislativa*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979.

⁴ Ancora una volta E. Colarullo, *L'indirizzo di spesa*, cit.

⁵ G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

⁶ Sul punto si rinvia alla ricostruzione operata *supra* Cap. 1.

⁷ In tal senso hanno operato la legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra); la legge 27 febbraio 1955, n. 64; la legge 30 luglio 1959, n. 623 (Nuovi incentivi a favore delle piccole industrie e dell’artigianato); la legge 16 settembre 1960; la legge 7 febbraio 1961, n. 59 (Riordino strutturale e revisione dei ruoli organici dell’ANAS).

consiglio e di una maggioranza «di investitura», [che] tendono ad emarginare la sede parlamentare rispetto a quella governativa»⁸.

La dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo è tale da ridurre l'organo legislativo a mero «luogo di registrazione delle iniziative di legge e della decretazione d'urgenza»⁹ di un governo che conta una tale coesione nella maggioranza parlamentare da rendere comunque efficiente e funzionale il sistema di *ratifica* degli atti governativi.

Negli anni '60 si innesta l'esperienza della programmazione economica¹⁰ volta a coordinare le attività pubbliche e private verso un disegno economico di tipo “globale”, che coinvolga cioè l'intera attività delle Amministrazioni, degli Enti pubblici e delle aziende produttive, fissando gli obiettivi macroeconomici che avrebbero dovuto essere perseguiti attraverso apposite “leggi programma”, avvalendosi spesso del supporto proveniente dal CIPE¹¹. Conseguentemente, il Parlamento perde la propria funzione decisoria e di indirizzo della legge di spesa, in favore di un organo tecnico (seppur a composizione interamente politica), pur mancando un cosciente uso della legge di bilancio a fini congiunturali.

Il tentativo di recuperare il ruolo del Parlamento nella determinazione della decisione (di indirizzo) sulla spesa pubblica viene perseguito attraverso la legge n. 62/1964, che introduce la classificazione economica e funzionale¹² delle spese ed unifica in un documento unitario il complesso degli stati di previsione dei singoli dicasteri. La legge di bilancio diventa così la sede del coordinamento di un quadro finanziario ed economico quanto mai vasto ed articolato, qualificando il documento di bilancio «se non come atto di indirizzo, almeno come atto di controllo degli andamenti finanziari e delle politiche che li sottendono»¹³.

Deve, tuttavia, rilevarsi che il Governo non ha mai realmente ottenuto alcun ampliamento della propria partecipazione alla funzione di spesa attraverso

⁸ E. Colarullo, *Le leggi di spesa, cit.*

⁹ E. Colarullo, *ult. cit.*

¹⁰ Basti ricordare la Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal ministro La Malfa il 22 maggio 1962; il Documento programmatico presentato il 25 novembre 1963 dal centro sinistra nonché il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970 approvato con la legge 27 luglio 1967, n. 865.

¹¹ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica si poneva, infatti, come momento di riunione delle istanze programmatiche con quelle amministrative di attuazione.

¹² Vd. *supra*, Cap. 2.

¹³ E. Colarullo, *Le leggi di spesa, cit.*

una maggiore potestà sull'atto di bilancio, atteso che la *rivoluzione* dei rapporti ha solo comportato un maggiore intervento in sede di terminazione degli indirizzi amministrativi, mantenendo in capo al Parlamento la predeterminazione (rigida) delle quote di spesa per ciascun esercizio¹⁴

Il senso della *programmazione* deve però evolversi consentendo al bilancio di acquisire *elasticità*, onde rispondere al mutamento degli andamenti economici, produttivi e finanziari attraverso una rapida reazione.

Dalla programmazione intesa come *disegno globale*¹⁵ si procede ad un complesso di azioni congiunturali e di programmi orientati su linee progettuali specifiche¹⁶.

In questo panorama il bilancio, che riporta in modo statico le previsioni di entrate e di spesa sulla base della legislazione vigente, appare inadeguato ed eccessivamente *rigido*, essendo privo – per la sua stessa struttura – di margini di flessibilità economica e finanziaria, come emerge anche dai numerosi gruppi di lavoro e di studio organizzati in quegli anni per ripensare e riformare gli istituti della finanza pubblica¹⁷.

Il rapporto tra legislazione di spesa e legge di bilancio si propone come sistema non risolto nel quale manca un quadro programmatico di riferimento. Lo stesso bilancio annuale non sembra essere la sede idonea per effettuare variazioni di spesa, stante la mancanza di un bilancio pluriennale o di un programma economico.

Per rispondere alla *rigidità* del bilancio si prova ad intervenire sulle norme legislative che prevedono la copertura delle spese, prevedendo un rinvio alla

¹⁴ La legge 22 luglio 1966, n. 614 (Secondo programma di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia centro-settentrionale) e la successiva legge 27 ottobre 1966, n. 910 (Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio '66-'70 secondo piano verde) confermano tale percezione. La legislazione, infatti, proietta nel medio-lungo periodo gli effetti finanziari delle norme di spesa, secondo le indicazioni programmatiche e gli indirizzi fissati dal Governo; dal canto suo, il Parlamento continua a riservarsi il potere di fissare in modo estremamente rigido i tetti di spesa per ciascun anno di attività.

¹⁵ Cfr. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972.

¹⁶ M. Barabba, *Un ventennio di programmazione*, Bari, 1977.

¹⁷ Nel febbraio 1966 fu istituito il Comitato interparlamentare di studio dei problemi derivanti dall'art. 81 della Costituzione; nel 1969 fu promossa un'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica da parte della V Commissione della Camera; presso il ministero del tesoro fu istituita la Commissione per l'esame dei rapporti tra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e finanziario dal quale scaturì il "Libro bianco sui residui del bilancio dello Stato" (1969); nel 1971 venne presentato al Parlamento il "Libro bianco sulla spesa pubblica".

decisione sull'entità delle risorse da parte del bilancio annuale, eventualmente anche ricorrendo al ricorso al mercato o all'indebitamento.

Nel rispetto – meramente formale – del dettato costituzionale, la legge che importa nuove o maggiori spese ne predetermina genericamente il finanziamento per un lungo numero di anni ovvero ne indica il tetto massimo della spesa, lasciando che con legge di bilancio tali somme possa essere rimodulate in relazione alle reali disponibilità.

2. La legge finanziaria diviene lo strumento dinamico per il governo della finanza pubblica accanto all'immobile bilancio dello Stato.

Con la legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) viene operata una poderosa e globale riforma del sistema della contabilità dello Stato, rispondendo alle criticità emerse nell'ultimo decennio ed introducendo un meccanismo che, intervenendo *a valle* del procedimento di determinazione della spesa pubblica, affianchi la legge di bilancio apportando le necessarie modifiche alla legislazione di spesa vigente.

Gli strumenti ereditati da un'epoca di espansione economica¹⁸ risultano inadeguati altresì di fronte alla crisi economica degli anni '70, che accentua il problema della gestione delle risorse in situazioni d'emergenza.

Si affianca, inoltre, l'evoluzione della forma di governo, che rivaluta il Parlamento come sede privilegiata di formazione dell'accordo politico a sostegno dei vari provvedimenti, anche grazie al consenso alle politiche di governo offerto dall'opposizione di sinistra¹⁹; si diffonde anche l'opinione secondo cui anche i soggetti istituzionali che attuino le decisioni politiche (in particolar modo le Regioni ed i sindacati) debbano poter partecipare alla programmazione, sviluppando procedure di confronto e concertazione.

Enzo Cheli²⁰ rileva puntualmente che si sta progressivamente formando una separazione tra Parlamento e Governo tale per cui il ruolo di indirizzo

¹⁸ In tal senso si esprime G. Salerno, *La programmazione di bilancio in Italia*, Padova, 1983.

¹⁹ Una compiuta analisi del fenomeno viene offerta da E. Cheli, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 2, 1981.

²⁰ *La centralità parlamentare*, cit.

politico, soprattutto in materia di politica economica, si afferma sempre più in capo al Governo.

La legge di riforma della contabilità²¹ recepisce tali evoluzioni – reali e percepite che siano – contribuendo alla soluzione del sistema.

Ai sensi dell'art. 23 del disegno di legge²² introduce nell'ordinamento la “legge finanziaria” quale provvedimento di revisione dei meccanismi e degli automatismi legislativi formati nella pregressa esperienza, rendendo non più governabile la spesa in una prospettiva non legata al singolo esercizio, bensì duratura.

In tal senso, il Ministro Stammati precisava che «trattasi [...] di modifiche ed innovazioni di carattere strutturale che non esauriscono la loro efficacia nei termini di decorrenza dell'anno finanziario, ma hanno una loro validità permanente che verrà a riflettersi anche nel processo formativo dei bilanci degli esercizi successivi»²³.

Ed invero, se il bilancio poteva essere la sede per operare spostamenti di stanziamento di una destinazione ad un'altra, i primi commentatori rilevavano come l'intreccio con la legge finanziaria avrebbe consentito all'Esecutivo di acquisire maggiore effettività apportando anche variazioni quantitative²⁴.

Tali obiettivi devono però essere ripensati alla luce del dibattito parlamentare che ha esteso e rafforzato il significato del nuovo istituto. L'art. 11 della legge di riforma, infatti, attribuisce alla legge finanziaria il compito di «adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale»; di conseguenza le azioni di aggiornamento e riequilibrio a

²¹ Il progetto di legge è stato presentato, su iniziativa del Governo e su proposta del Ministero del Tesoro, il 16 gennaio 1978 avviando un ricco e vivace dibattito che porterà alla profonda trasformazione del testo iniziale. Cfr. *Atti Senato della Repubblica*, VII Legislatura, Disegni di legge, n. 1905.

²² Il testo originario della proposta recitava: «Il Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento, contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, un disegno di – legge finanziaria –, con il quale possono operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative e regolamentari aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle Aziende autonome e su quelli degli Enti che si ricollegano alla finanza statale».

²³ Cfr. Relazione Stammati, Ministro del Tesoro, in *Atti Senato*, VII Legislatura, n. 1095.

²⁴ In tal senso Vd. G. Passalacqua, *Il bilancio dello Stato, un istituto trasformato*, in *Riv. Trim. sc. amm.*, 1978, 1.

fini congiunturali della legislazione di entrata e di spesa vigenti vengono estese dal riferimento ad obiettivi da perseguire nel breve e medio periodo per la definizione di programmi economici cui adeguare le scelte finanziarie annuali e pluriennali²⁵.

3. Il rapporto tra la legge finanziaria e la legislazione vigente nella sua prima fase di prima attuazione porta ad una degenerazione del sistema cui si porrà rimedio solo con una nuova riforma del 1988.

Nonostante il grande *entusiasmo* che aveva accolto le principali innovazioni della Riforma del 1978²⁶, numerosi erano i dubbi intorno la legge finanziaria²⁷ e la sua natura giuridica²⁸ tra cui spicca indubbiamente la diffidenza della stessa Corte dei conti che rileva la necessità di «evitare [...] che la legge finanziaria assuma caratteristiche troppo simili a quelle della legge di bilancio, poiché in quest'ultima ipotesi il pur giusto obiettivo della riforma (manovrabilità del bilancio) apparirebbe realizzato mediante un'abrogazione del III comma dell'art. 81, disposta senza osservare la particolare procedura prescritta per le leggi di revisione costituzionale»²⁹.

Numerosi erano inoltre i dubbi circa l'estensione contenutistica della legge finanziaria, atteso che attraverso un documento unico si voleva porre rimedio ai problemi della «copertura finanziaria non limitata all'anno, quello del raggruppamento di tutta la legislazione rilevante finanziariamente, quello della unicità della fissazione per tutto l'esercizio del limite massimo al ricorso al mercato finanziario, quello di avere uno strumento di correzione

²⁵ Così E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, cit.

²⁶ In particolare la programmazione – per la quale si rinvia al Capitolo precedente – e l'istituzione dei Fondi speciali, ai quali poter attingere risorse nel corso dell'esercizio finanziario.

²⁷ Cfr. G. Caianello, *Coordinamento oggettivo e politica di bilancio*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1981, III.

²⁸ Sul punto si ricordano le posizioni di P. De Ioanna, *Osservatorio istituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 6 e R. Perez, *La legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1983, 1 per i quali la finanziaria era una legge sostanziale come le altre; M. L. Seguiti, *La legge finanziaria nel trittico dei documenti previsionali: appunti di configurazione dommatica e di problematica interpretativa*, in *Riv. Corte dei conti*, gennaio-aprile, 1979 la qualificava come legge *sui generis*, non assimilabile al bilancio, ma nemmeno all'ordinaria legislazione di spesa; G. Salerno, *Prima esperienza della «legge finanziaria»*, in *Diritto e società*, 1980, 1 l'assimilava alla legge di bilancio; mentre A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio nella contrazione della spesa*, in M. Cammelli (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, 1984 la riconduceva ad una pluralità di atti.

²⁹ *Relazione della Corte dei conti all'esercizio finanziario 1977*, I.

degli andamenti della finanza pubblica aggredendo anche la legislazione di spesa con politiche di settore»³⁰, attraverso un meccanismo che consenta il contemporaneo rispetto del dettato costituzionale sulla copertura della spesa e le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1966. Il rapporto tra bilancio pluriennale e legge finanziaria, infatti, consente di rispondere adeguatamente alle scelte di spesa configurate nel piano economico, di modo che «l'intermediazione di norme sostanziali e particolari, sarebbe del tutto eventuale e non necessaria»³¹.

3.1 La dottrina di divide sulla determinazione della natura della legge finanziaria ricercando un punto di equilibrio nei rapporti tra il nuovo atto e la legislazione "ordinaria" e di bilancio.

La definizione della natura della legge finanziaria è, pertanto, strettamente connessa alla determinazione della sua estensione contenutistica.

Ed invero, assimilando la legge finanziaria alle leggi ordinarie comporta il riconoscimento della forza innovativa dell'ordinamento, «ma anche di supplenza di tutto l'ordinamento»³², con la conseguenza che la legge finanziaria diviene una «legge di manovra»³³, quale fulcro dell'intera sessione di bilancio, arrivando finanche ad attribuire forza di legge alle disposizioni – aventi valore di indirizzo – in materia di valore massimo di ricorso al mercato³⁴.

Senonché si ricade in un'evidente contraddizione: se la legge finanziaria viene assimilata alle *altre* leggi, allora non potrà che essere soggetta ai vincoli di copertura previsti all'art. 81, c. 4 Cost.

La decisione sul limite massimo di ricorso al mercato assunta con la legge finanziaria «non potrebbe valere per quelle nuove o maggiori spese da essa previste, né per quelle ad essa rimesse dalla legislazione e dunque costituirebbe solo una decisione di carattere programmatico, valida per la

³⁰ C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, ESI, Napoli, 1992.

³¹ Così si esprime E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, cit. richiamando P. De Ioanna, *Legge finanziaria e approvazione del bilancio*, cit.

³² E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, cit.

³³ R. Perez, *op. ult. cit.*

³⁴ In tal senso si esprime P. De Ioanna, *op. ult. cit.*

copertura dei futuri oneri»³⁵, ma di fatto incapace di rispondere alle contingenti necessità economiche e finanziarie per il successivo esercizio.

Viceversa riconoscere una piena *originalità* all'atto ne esalta le potenzialità, senza però intaccare le funzioni spettanti al bilancio ed alla legislazione sostanziale in materia economica. Di conseguenza, Valerio Onida³⁶ rilevava come la finanziaria non potesse occuparsi di contenuti estremamente vasti ed eterogenei, anche in considerazione della circostanza secondo la quale la Costituzione prevede un certo grado di ponderazione delle norme tributarie, in funzione di tutela dei contribuenti³⁷. Pertanto, la legge finanziaria poteva importare solo modifiche di carattere – per l'appunto – finanziario, senza poter intervenire con riforme generali dell'ordinamento.

Devono infine ricordarsi le riflessioni di chi assimilava la finanziaria alla legge di bilancio, con la conseguente estensione ad essa delle limitazioni connesse alle finalità e competenze proprie del bilancio dello Stato, vale a dire l'impossibilità di introdurre disposizioni *nuove* e prove di contenuto finanziario³⁸, con il rischio di privare l'istituto della legge finanziaria della sua portata innovativa.

Tuttavia, la particolare complessità dell'istituto, unita ad un sistema politico ed istituzionale incapace di comprenderne appieno le potenzialità, nel rispetto delle originarie finalità per cui era stato introdotto, hanno comportato l'utilizzo della legge finanziaria quale strumento per veicolare contenuti quanto mai eterogenei e frammentati in modo relativamente certo e garantito. Ed invero, la finanziaria consente di stabilire, con un solo atto, qualsivoglia tipologia di spesa, assicurandone la copertura attraverso la rimodulazione dei fondi globali ovvero il ricorso all'indebitamento. Per altro verso, la circostanza che il testo del disegno di legge finanziaria sia stato intimamente connesso con la procedura di approvazione del disegno di legge di bilancio³⁹ ne vincola l'approvazione entro il termine massimo per l'approvazione del bilancio in esercizio provvisorio, vale a dire entro il mese di aprile.

³⁵ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, cit., ricostruendo il pensiero di P. De ioanna, *op. ult. cit.*

³⁶ Cfr. V. Onida, *Intervento al seminario di studi sulla riforma del bilancio dello Stato*, Roma, 28 marzo 1978, presso il Centro studi della «Fondazione A. Olivetti».

³⁷ In tal senso, M. L. Seguiti, *op. cit.*

³⁸ In tal senso S. Ristuccia, *Il controllo parlamentare del bilancio in Italia*, in *Atti del seminario internazionale* a cura della fondazione «A. Olivetti».

³⁹ Sul punto Vd. *infra*.

A ciò si aggiunga altresì la prassi parlamentare secondo la quale i saldi differenziali venivano posti in votazione dopo le altre parti⁴⁰, scaricando sull'aumento del debito pubblico gli effetti economici di qualsiasi decisione.

Con i dovuti accorgimenti, in seguito alla riforma del '78 emersero problematiche non troppo dissimili da quelle degli anni precedenti.

Dal 1979 al 1982, infatti, si è assistito alla massima espansione dei contenuti della finanziaria, ormai definita come «legge *omnibus*»⁴¹, tanto esterno ed autonomo rispetto al bilancio da stravolgere l'assetto programmatico che si era cercato di realizzare, introducendo numerose riforme microsettoriali ovvero norme non strettamente connesse al contenuto della manovra⁴²

Nel 1982 la situazione muta radicalmente, in quanto la manovra viene articolata in tre distinti atti. La legge finanziaria si caratterizza, infatti, per uno sforzo di «autocontenimento», pur in presenza di disposizioni estranee al suo contenuto precipuo⁴³, molte delle quali sono state comunque stralciate per confluire in un autonomo progetto di legge, inaugurando uno schema che sarà presto recepito dai regolamenti parlamentari.

Bisogna tuttavia rilevare che lo stesso Governo, in sede di presentazione del disegno di legge finanziaria, aveva dichiarato che si sarebbe trattato di un'operazione «a due fasi»⁴⁴, di fatto realizzate con tempi e modalità diverse da quelle originariamente previste. Ed invero, il 31 luglio furono emanati quattro decreti legge di spesa, qualificati come «provvedimenti urgenti per

⁴⁰ Cfr. C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento*, op. cit.

⁴¹ In tal senso si esprime la Corte dei conti in *Rilevi della Corte dei conti nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale del 1978*, nonché S. Spaventa, *Editoriale*, in *Politica economica*, 1981, 1-

⁴² Nel 1979, ad esempio, vengono operati i trasferimenti ai comuni ed alle province, fissando un tetto all'incremento delle loro spese e dell'indebitamento; vengono inoltre disposte integrazioni delle pensioni, l'adeguamento del fondo sanitario nazionale e l'attuazione di un piano straordinario di interventi nel settore dell'edilizia demaniale, delle opere idrauliche e delle opere marittime. Nel 1980 sono state aumentate le detrazioni per i figli a carico; rimodulati i coefficienti del reddito catastale dei fabbricati, riorganizzati gli uffici delle imposte; stanziati fondi per la costruzione di edifici penitenziari e giudiziari, nonché per altre opere pubbliche. Nel 1981 la legge finanziaria ha previsto disposizioni in materia di opere pubbliche, per la costituzione di reparti operativi mobili delle forze armate, per il potenziamento dell'amministrazione penitenziaria e giudiziaria, in materia di previdenza ed occupazione, per il risparmio energetico, agevolazioni creditizie per l'artigianato e l'agricoltura.

⁴³ A titolo esemplificativo, è stata istituita la Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, introdotta la definizione delle strutture USL e degli organismi di controllo, la delega al Governo per il potenziamento delle strutture dell'ufficio centrale per la programmazione sanitaria.

⁴⁴ Cfr. le dichiarazioni del Presidente del Consiglio al Senato l'8 luglio 1982 e riportate in *I venti giorni per l'austerità*, in *Corriere della Sera*, 12 luglio 1982.

l'economia", rinviando il *riassestamento* fiscale con la finanziaria 1983, dalla quale furono stralciati molti contenuti confluiti nella "finanziaria bis"⁴⁵, approvata con la legge 7 agosto 1982, n. 526 (Provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia).

Tale articolato *smembramento*⁴⁶ della legge finanziaria ne conferma il carattere magmatico dei contenuti, che sono quanto mai vari ed eterogenei, in ragione del carattere di «legge a sbocco assicurato».

Proprio tale caratteristica ha fatto in modo che la legge finanziaria divenisse una sorta di «corsia preferenziale» per l'approvazione di provvedimenti dal contenuto ulteriore, voluti dall'opposizione quale contrappeso per l'approvazione della manovra stessa.

Di conseguenza, per un verso la valenza politica dell'istituto della finanziaria cresce enormemente, in quanto strumento atto a conseguire una maggiore flessibilità nel rapporto tra legislazione e bilancio; per altro verso se ne appesantisce enormemente il percorso di approvazione⁴⁷, di modo che i provvedimenti sono intervenuti ad esercizio inoltrato.

3.2 Il tentativo di self-restraint del 1986 fallisce miseramente e apre la strada alle istanze riformatrici

Prendendo coscienza del problema, il legislatore è, in qualche modo, intervenuto riducendo i contenuti della finanziaria, riuscendo così ad approvare in tempi ragionevoli la manovra⁴⁸.

La legge finanziaria perde così il carattere di provvedimento «omnibus», assumendo quello – probabilmente più corretto – di atto «omnibus prettamente finanziario»⁴⁹, attraverso il quale vengono apportate numerose e rilevanti modifiche a norme eterogenee, ma tutte accomunate dalla natura *finanziaria*, tralasciando le disposizioni di riforma ed organizzazione.

Ed invero – è opportuno ricordarlo – l'istituto nasce con lo scopo di «provvedere alla regolazione annuale delle grandezze previste nelle

⁴⁵ Cfr. E. Colarullo, *Programmazione (ad vocem)*, in *Annuario della Autonomie locali*, 1983, Roma, 1983.

⁴⁶ Così E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa*, *op. cit.*

⁴⁷ R. Perez, *La legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1983, 1 calcola che – in media – per l'approvazione dei ddl finanziaria sono stati impiegati più di 7 mesi.

⁴⁸ In tal senso si sono mosse le leggi 26 aprile 1983, n. 130 e 22 dicembre 1984, n. 887.

⁴⁹ Cfr. E. Colarullo, *Programmazione (ad vocem)*, *op. cit.*

disposizioni di legge che hanno riflessi sul bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti che si ricollegano alla finanza statale, adeguandole agli obiettivi di finanza pubblica».

A tal fine indica la misura della variazione delle aliquote d'imposte, tasse e contributi; il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, in termini di competenza; la consistenza dei *fondi speciali*, che preordinano la copertura dei provvedimenti di spesa in discussione davanti le Camere; le quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale o permanente; il rifinanziamento delle leggi, per non più di un anno, di sostegno all'economia; l'importo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego; altre regolazioni meramente quantitative rinviate, dalle leggi vigenti, alla stessa legge finanziaria.

Tale contenuto, di per sé già sufficientemente ampio e variegato, nonché di difficile copertura nel rispetto dei vincoli del bilancio pluriennale già indicati, è stato progressivamente ampliato da vari *assalti alla diligenza*, approfittando della circostanza secondo la quale tale legge deve essere obbligatoriamente approvata entro una data fissa (31 dicembre).

Senonché, proprio l'introduzione con legge finanziaria di aggiustamenti normativi ed innovazioni alla legislazione vigente aveva comportato la progressiva perdita di importanza del bilancio ed il connesso spostamento della discussione parlamentare sui contenuti della finanziaria, «quasi un appuntamento fisso per saggiare la capacità di tenuta della compagine governativa rispetto all'opposizione, e, ancora di più, delle sue componenti, l'una rispetto alle altre»⁵⁰.

Tuttavia, nonostante i progressi fatti, «il fiasco della legge finanziaria»⁵¹ era evidente, atteso che il contenuto eterogeneo e non coordinato mal si adattava all'ambiguità di fondo dell'istituto che consente di stabilire nuove o maggiori spese e contemporaneamente fissa l'indebitamento complessivo a copertura dei propri effetti finanziari. «Un'ambiguità, questa, che si è rivelata in effetti in contrasto con l'esigenza posta dal Costituente di distinguere tra il terzo e il

⁵⁰ G. Vegas, *La struttura del bilancio: elementi normativi ed elementi conoscitivi*, in D. Da Empoli, P. De ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.

⁵¹ L'altisonante titolo è di F. Forte, in *Mondoperaio*, 1982, n. 4.

quarto comma dell'art. 81 Cost., ai fini della sottoposizione (o dell'esenzione) rispetto all'obbligo di copertura finanziaria»⁵².

Il legislatore ha pertanto cercato di disciplinare l'istituto della legge finanziaria in senso più stringente, tipizzandone i contenuti necessari ed eventuali con la legge n. 362 del 1988, per recepire le istanze (spesso molto critiche) riformiste ormai ampiamente diffuse e decisamente trasversali, come dimostra la condivisione dei malumori di alcuni esponenti della Democrazia Cristiana da parte dell'economista Francesco Forte, noto esponente del Partito Socialista.

Le critiche mosse alla legge finanziaria, ormai divenuta una «corsia preferenziale in un traffico congestionato», convergevano tutte nella necessità di rinnovare lo strumento, sia pure intervenendo attraverso una modifica delle procedure⁵³ ovvero della legislazione in materia di contabilità⁵⁴ se non addirittura ricorrendo ad una riforma costituzionale⁵⁵, recepito e sviluppato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Bozzi⁵⁶.

Il conflitto tra indirizzi generali della politica economica e la numerose proposte di interventi settoriali in contrasto tra loro e con l'indirizzo generale della manovra era però divenuto insostenibile.

Le stesse Commissioni bilancio di Camera e Senato si erano impegnate, a partire dal 1986, a ricondurre la legge finanziaria al suo spirito originario approvando due risoluzioni con le quali venivano rigorosamente fissati i limiti contenutistici della manovra per il 1987.

⁵² C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento*, op. cit.

⁵³ C. Forte, op. ult. cit. proponeva di rimodulare il ciclo del bilancio procedendo dapprima con l'approvazione del bilancio a legislazione invariata, successivamente introdurre le integrazioni attraverso la legge finanziaria., evitando così sovrapposizioni tra i diversi documenti ed ottenere un più ampio margine temporale per la discussione e la selezione dei contenuti proposti.

Tale ricostruzione avrebbe, tuttavia, ridimensionato il valore della legge finanziaria quale mera "legge di assestamento", di talché lo stesso F. Forte, *Le coordinate di una modifica costituzionale*, in *Politica ed Economia*, 1982, 6 accompagnò la proposta alla modifica del testo costituzionale indicando che «il bilancio non avrebbe dovuto più essere una legge solo formale».

⁵⁴ F. Bassanini, *Quale riforma della legge finanziaria?*, in *Politica ed Economia*, 1982, n. 6 riteneva che la legge di riforma applicata in modo corretto avrebbe consentito di per sé l'acquisizione degli obiettivi di flessibilità che si vorrebbero perseguire.

⁵⁵ E. Peggio, *Il nodo costituzionale sul bilancio dello Stato*, in *Politica ed Economia*, 1982, 6 auspicava l'abolizione della finanziaria e la *trasformazione* del bilancio in legge sostanziale, rendendo quest'ultimo lo strumento principale della programmazione.

⁵⁶ Tale commissione venne istituita il 12 ottobre 1983 in seguito all'approvazione di due risoluzioni dal medesimo contenuto da parte della Camera e del Senato.

In tal senso, la finanziaria avrebbe dovuto fissare esclusivamente il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, nonché le quote annuali delle leggi di spesa pluriennali, gli accantonamenti dei fondi speciali destinati alla copertura delle nuove leggi di spesa, insieme ad eventuali misure di rifinanziamento, riquantificazione o riadeguamento e variazione delle aliquote fiscali e contributive. Tutte i contenuti *ulteriori*, fino ad allora introdotti “abusivamente” nella legge finanziaria, sarebbero dovuti confluire in apposite leggi di settore che avrebbero seguito un *iter* autonomo, ma pur sempre parallelo rispetto a quello della finanziaria⁵⁷. Sennonché, proprio nell’anno di approvazione delle risoluzioni, il Parlamento non fu in grado di ricorrere a tale semplificazione.

La stessa procedura introdotta con soddisfacente *self-restraint* dalle Camere ebbe una vita estremamente breve, sfociando nella sessione finanziaria per il 1988 che si è caratterizzata per la eccezionale “violenza” delle pressioni politiche.

Nel corso di tale sessione, infatti, il Governo presentò alcune leggi di settore che non riuscirono a trovare un soddisfacente esame parlamentare, finendo per confluire in parte in decreti legge, il cui *iter* si concluse in buona parte con la decadenza ovvero la bocciatura in sede di conversione, ovvero in emendamenti che andarono ad integrare il testo della legge finanziaria.

4. La finanziaria “asciutta” e la sua copertura alla luce della legge n. 362/1988.

Emergeva, a questo punto, l’esigenza di innovare l’istituto, disciplinando in modo puntuale il contenuto e le procedure di approvazione della legge finanziaria, riportandone il contenuto all’austerità delle predette risoluzioni parlamentari.

La legge n. 362/1988 intervenne in tal senso, recependo le istanze riformiste avanzate dalla dottrina, per rivalutare il ruolo della legge finanziaria che, ormai era palese, aveva assunto il compito di delineare il quadro macroeconomico e di consentire l’attuazione della manovra economica e

⁵⁷ Il meccanismo verrà ripreso pochi anni dopo con l’istituzionalizzazione dei c.d. “disegni di legge collegati”, oggi specificamente disciplinati dalla nuova legge di contabilit. Vd. *infra*.

finanziaria proposta dal Governo «ponendosi come strumento per saldare le micro-regolazioni contenute nei capitoli di bilancio, nei quali si riflette inevitabilmente, con le indicazioni programmatiche in materia economica, contenute le programma di Governo, che essa deve tendere ad attuare con riferimento all'esercizio di ogni singolo anno»⁵⁸, superando così il carattere ricettizio dell'impostazione del bilancio.

Con il *nuovo* art. 11, c. 3 veniva pertanto fortemente ridotto e tipizzato il contenuto della finanziaria, determinando la variazione marginale discrezionale relativamente al quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, nonché regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziaria agli obiettivi.

La determinazione di tali contenuti, tuttavia, viene a trovare le medesime limitazioni che sono fissate per la legge di bilancio, pertanto non possono essere introdotte nuove o maggiori imposte, tasse e contributi⁵⁹, né disposte nuove o maggiori spese se non per aspetti delimitati ed agendo sulle masse finanziarie e non sui titoli giuridici⁶⁰, arrivando ad indicare i saldi differenziali e le quote delle nuove o maggiori spese che non possono essere utilizzate per la copertura delle nuove o maggiori spese.

Al fine di contenere possibili *attacchi* alla manovra finanziaria in corso d'anno, nonché per restituirle la dignità perduta nel precedente decennio, il rinnovato art. 11, c. 1 conferma il carattere "annuale" delle determinazioni contenute nella legge finanziaria, da intendersi come la loro immodificabilità in corso d'anno.

Sebbene una tale specificazione potrebbe apparire banale, è opportuno rilevare che fu causa di un vivace dibattito parlamentare, con attualissime ricadute.

⁵⁸ G. Vegas, *La struttura del bilancio*, op. cit.

⁵⁹ Di conseguenza, sul fronte dell'entrata potranno essere variate le aliquote, le detrazioni e gli scaglioni ed altre misure che incidano sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti ad imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione.

⁶⁰ Il divieto di introdurre nuove o maggiori spese, con riferimento alle uscite, è prevista un'eccezione consistente nel poter determinare, rispetto gli obiettivi pluriennali, sia la maggiore (costituita dalla modulazione delle leggi pluriennali di spesa permanente) che la nuova (costituita dal rifinanziamento dei fondi globali) spesa.

Nel 1990, infatti, il Governo presentò in Senato il disegno di legge n. S. 2293 attraverso il quale, nell'ambito del contenimento degli andamenti di finanza pubblica, proponeva la riduzione delle appostazioni fissate in legge finanziaria (art. 1), nonché la possibilità di apportare modifiche comportanti esclusivamente riduzioni di spesa o aumenti di entrata alla legge finanziaria in corso attraverso un disegno di legge (autonomo ovvero con legge di assestamento), presentato contestualmente al DPEF (art. 3)⁶¹.

Lo stesso relatore si mostrò particolarmente critico rilevando come «con questa norma viene sostanzialmente modificato l'assetto sistematico della contabilità pubblica in materia sia di poteri della legge finanziaria sia di limiti contenutistici dell'assestamento: la prima perde il suo carattere di unica determinazione annuale, mentre il secondo finisce con il presentare anche una parte modificativa di leggi sostanziali»⁶².

Ed invero, già con l'assestamento del 1982 (S. 1955) vi era già stato un precedente di modifica di fondi globali in corso d'anno, cui seguì – nel 1983 – la possibilità di ripetere l'esperienza⁶³.

Nonostante la strenua difesa opposta dal presidente della Commissione bilancio⁶⁴ e dal Ministro del Tesoro Guido Carli, il cui intervento si caratterizza per l'attenzione all'integrazione europea in corso che rende «sempre più necessario avere strumenti di continua correzione, ciò non solo per la maggior interdipendenza dei mercati ma anche per la sempre minore brevità con cui si propagano variazioni all'inizio territorialmente limitate dei tassi di interesse: aumenta il peso quindi delle variabili esogene sulla finanza pubblica»⁶⁵.

L'interpretazione adottata, alla fine, fu «nel senso della sola riducibilità delle appostazioni di legge finanziaria, come confermato nell'assestamento del 1991 (S. 2892 – C. 6039) e il d.l. 333 del 1992»⁶⁶.

⁶¹ Sul punto Vd. *infra*.

⁶² Senato della Repubblica, Giunte e commissioni, parlamentari, 6 giugno 1990

⁶³ In tal senso si era espressa la Commissione bilancio in occasione della relazione all'Assemblea. Cfr. Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, A. 176-A.

⁶⁴ In particolare, il Presidente della commissione bilancio rilevava l'opportunità di intervenire per modificare l'entrata o la spesa, rilevando che «il dibattito è tutto aperto sullo strumento migliore per modificare solo l'aspetto della fissazione dei saldi differenziali» (*Ibidem*, pp. 16-17.)

⁶⁵ *Ibidem*, p. 17

⁶⁶ C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento*, cit.

Inizia così ad emergere un potenziale *conflitto* tra Parlamento e Governo nella determinazione delle scelte di finanza pubblica ed il ricorso a strumenti normativi specifici e qualificati, secondo modelli e dinamiche che verranno analizzati a breve.

4.1 La copertura della legge finanziaria

Tornando alla tipizzazione dei contenuti, atteso che si la riforma del 1988 introduce il riferimento alle variazioni marginali della spesa a legislazione vigente, alcuni commentatori⁶⁷ individuavano il discrimine contenutistico tra legge di bilancio e finanziaria proprio in quella parte che non può essere inserita nel bilancio a legislazione vigente in quanto tale da risultare discrezionale.

La questione si intreccia in modo inestricabile con la problematica della *copertura* della legge finanziaria.

Ed invero, atteso che tale atto importa modificazioni alla legislazione di entrata e di spesa, anche in termini di aumento delle seconde rispetto le prime, bisognerà fissare dei limiti al fine di evitare il tracollo finanziario.

Di conseguenza, la legge finanziaria dovrà risultare integralmente coperta, per la parte di spesa corrente, con mezzi propri che siano diversi dal saldo netto da finanziare, non potendo pertanto aggredire il risparmio pubblico.

Se può darsi per pacifico l'assunto in base al quale «la legge finanziaria non può aggravare ulteriormente il peggiore dei due saldi negativi di risparmio pubblico tra quello assunto come base e quello del progetto di bilancio a legislazione vigente»⁶⁸, bisognerà stabilire quale “saldo negativo di risparmio pubblico” si intende fare riferimento.

La questione non è di poco momento, in quanto se l'intera manovra tenderà al miglioramento del saldo posto come *base*, l'azione migliorativa sarà differente nel caso in cui venga preso come riferimento il saldo dell'anno corrispondente del bilancio triennale a legislazione vigente, quello preventivo del bilancio in corso, quello dell'ultimo assestamento ovvero quello del preconsuntivo del bilancio in corso di esercizio, che potranno ben differire in

⁶⁷ C. Forte, *op. ult. cit.*

⁶⁸ Così C. Forte, *op. ult. cit.*, ricostruendo i termini della discussione svoltasi in Senato della Repubblica, 5^a Commissione permanente Programmazione economica, bilancio, Resoconto stenografico, 3 agosto 1988.

considerazione della metodologia adottata per la quantificazione del saldo alla luce delle scelte espansive ovvero restrittive di politica economica e finanziaria, nonché della congiuntura economica contingente.

La sessione di bilancio 1989 ha affrontato con attenzione questo problema, rilevando una divergenza di impostazione tra la Camera dei Deputati, che optò per la tesi del pre-consuntivo, ed il Senato della Repubblica, che aderì a quella dell'assestamento.

Va da sé che se la divergenza si estende al Governo in sede di predisposizione dei disegni di legge e, prima di questi, del DPEF, allora si ravviserà una scollatura difficilmente tra obiettivi e mezzi perseguiti dai tre soggetti che si confrontano, ampliando o restringendo gli obblighi di copertura per la legge finanziaria e – per contro – la possibilità di introdurre nuove o maggiori spese.

Nella sessione 1990 si è risolto in via di fatto la questione, aderendo alla tesi del pre-consuntivo, nonostante le critiche avanza da quanti ritenevano più utile il riferimento al secondo anno del bilancio triennale a legislazione, in modo da istituzionalizzarne il ruolo quale «"gabbia" entro cui si tiene tutto il quadro macrofinanziario del triennio, diluendo così il momento della reimpostazione della base e il pericolo di un suo innalzamento annuale (e dunque dell'allentamento dei tempi del «rientro»)»⁶⁹.

4.2 La legge finanziaria viene collegata ai documenti di programmazione economico-finanziaria fissando precisi limiti al rapporto tra Parlamento e Governo in sede di programmazione e governo della spesa pubblica.

L'articolo 11, c. 6 della legge n. 162 contiene una previsioni che riveste particolare importanza ai fini della presente analisi. La legge finanziaria, infatti, non può concorrere a determinare sul lato delle spese, sia correnti che di conto capitale, tassi di evoluzione delle medesime che siano incompatibili con le regole determinate nel DPEF deliberato dal Parlamento.

Sotto un primo profilo, la disposizione in questione rafforza il significato programmatico del DPEF, che viene formalmente posto quale limite alla rimodulazione delle spese e delle entrate da parte della legge finanziaria, oltre al suo senso *politico*, atteso che lo scenario votato in estate non può essere

⁶⁹ Es. C. Forte, *op. ult. cit.*

disatteso in autunno, a meno che non venga presentata una nota di aggiornamento.

La prassi applicativa consente di rilevare alcune importanti indicazioni.

Il DPEF per il 1989 e triennio 1989 – 1991 «conteneva solo regole di variazione di cassa, dal momento che non essendo stata all'epoca approvata la legge n. 362, vigeva l'articolo 3 della finanziaria per il 1988, che, pur prevedendo già il Documento di programmazione, non chiariva però se le regole di variazione dovessero essere di competenza o di altra natura, con la conseguenza che il Governo ritenne di inserire nel Documento di programmazione per il 1989 solo regole di cassa, inutilizzabili quindi in sede di esame della legge finanziaria per quella di esercizio»⁷⁰.

La prima interpretazione⁷¹ del rapporto appena indicato, formulata sull'analisi letterale e sistematica delle norme vigenti, riconosceva la contemporanea esistenza di un vincolo politico ed in parte giuridico, «nel senso che la legge finanziaria non dovrebbe discostarsi dalle regole del Documento di programmazione per garantire coerenza tra le due scelte»⁷², sebbene un eventuale scostamento non porterebbe ad alcuna *sanzione*, ma solo alla presa d'atto di una diversa valutazione politica delle modalità con cui raggiungere gli obiettivi posti.

La risoluzione della questione non è così scontata.

Alcuni⁷³ ritenevano che si sarebbe potuti giungere al medesimo risultato con la mera applicazione del «principio secondo cui la legge successiva deroga quella anteriore, principio che nella fattispecie vale *a fortiori*, dal momento che il Documento viene approvato con una risoluzione, non con un atto avente valore di legge». Allorquando la legge finanziaria approvata non si discostasse dai limiti fissati nel Documento, il collegamento tra DPEF, finanziaria e legislazione *ordinaria* di spesa sarebbe stato particolarmente «stringente»; in caso di scostamenti, viceversa, avrebbe portato a ritenere

⁷⁰ C. Forte, *op. ult. cit.*

⁷¹ P. De ioanna, *Regole ed obbiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria ed obbligo costituzionale di coperture*, in dattiloscritto – Convegno ISCONA (Istituto per la contabilità nazionale) sul tema: *Il piano di risanamento della finanza pubblica: procedure operative*, Roma, 25 maggio 1989.

⁷² C. Forte, *op. ult. cit.*

⁷³ C. Forte, *op. ult. cit.*

variate le basi poste a fondamento del DPEF, con conseguente trasferimento della base vincolante per le ordinarie leggi di spesa nella finanziaria.

Eppure i dubbi sorgono proprio in relazione alla circostanza per la quale il DPEF viene approvato con risoluzione, in quanto il vincolo *politico* che si viene a creare non dovrebbe poter essere superato in modo tanto agevole ad opera della legge finanziaria, a meno di riconoscerle un (ulteriore ed imprevisto) significato politico. Di conseguenza, nonostante il formalismo del confronto tra Governo e Parlamento durante l'estate per l'approvazione del Documento, nel corso della sessione di bilancio sarebbe legittimato qualsiasi *colpo di mano* volto a modificare le misure macroeconomiche ed i saldi tendenziali previsti, in ragione delle necessità contingenti di copertura della spesa.

Durante la sessione 1989 emerse un vivace dibattito sulla questione, analizzando il rapporto intercorrente tra i commi 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 362, anche alla luce del vincolo di copertura di cui all'art. 81, c. 4 Cost.

Ed invero, «mentre con il rispetto del vincolo di cui al comma 5⁷⁴ si garantisce al massimo il non peggioramento del disavanzo corrente dato, con il vincolo di cui al comma 6⁷⁵ si ha a disposizione lo strumento per ridurre non solo il disavanzo corrente, ma anche quello complessivo. E se sottostante l'obbligo di copertura vi è un obiettivo di finanza pubblica e non solo un vincolo procedurale-relazionale, la regola del comma 6 è riconducibile al precetto costituzionale più ancora che al comma 5»⁷⁶.

Così se le primissime interpretazioni ritenevano non *assimilabili* i due commi in questione, ritenendo peraltro prevalente le disposizioni del comma 6 su quelle del comma 5 e non riconducibili – per lo meno non in sistema tra loro – alla disposizione costituzionale sulla copertura finanziaria, la Commissione

⁷⁴ Art. 11, legge n. 468/1978 (come modificato dalla legge n. 362/1988):

«5. In attuazione dell'articolo 81, 4° comma della Costituzione, la legge finanziaria può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere, ai sensi dell'articolo 11-bis, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente».

⁷⁵ Art. 11, legge n. 468/1978 (come modificato dalla legge n. 362/1988):

«6. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al 5° comma, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 32, 2° comma, lettera e), nel documento di programmazione economico finanziaria, come deliberato dal Parlamento».

⁷⁶ C. Forte, *op. ult. cit.*

bilancio⁷⁷ del Senato della Repubblica e lo stesso Presidente del Senato⁷⁸ andarono verso un'altra direzione nel senso appena indicato, come già aveva fatto la Camera a partire dal 1988⁷⁹

Nel corso della sessione 1990 e 1991 «l'interpretazione inizialmente respinta ebbe una sua definitiva e positiva consacrazione, sia pure solo per il primo anno [...]. Ma ciò che vale qui è l'accoglimento del principio»⁸⁰, un principio di copertura finanziaria connesso al saldo netto da finanziare ed al ricorso mercato, come espressi nel bilancio pluriennale programmatico. Ne consegue un sistema di copertura rispondente sia ad esigenze di *quantità*, atteso che il vincolo di cui al comma 6 porta a tendere verso un equilibrio di bilancio proveniente dal rispetto dei saldi programmatici assunti come vincolo giuridico, ma anche di *qualità*, in quanto il rispetto del comma 5 comporta una regola di non peggioramento del risparmio pubblico e quindi del disavanzo corrente dato.

A partire dal 1990, viene integrato il parallelismo quantitativo e temporale tra oneri e copertura con l'affiancamento della variabile *qualitativa*, quale raccordo tra la natura dei mezzi di copertura rispetto all'onere. Viene così ad essere rafforzato lo «strumentario per allineare i due bilanci pluriennali, un cui disallineamento – tra l'altro paradossalmente in teoria possibile anche per il primo anno – dà l'idea di quante potenzialità non sfruttate ancora oggi [siano] presenti nella legge finanziaria, che anzi doveva e dovrebbe teoricamente proprio servire ad annullare il *gap* tra i due tipi di bilanci pluriennali, soprattutto con l'operare possente della forbice costituita dai fondi globali»⁸¹.

Orbene, se la sessione di bilancio 1990 ha l'innegabile merito di aver adottato un'interpretazione tale per cui i saldi assunti come obiettivo divengono invalicabili in corso di sessione, bisogna comunque rilevare l'esistenza di almeno due *correttivi* introdotti nella stessa sessione.

Sotto un primo profilo, si rileva che il bilancio pluriennale programmatico – componente del disegno di legge di bilancio – doveva essere costruito in

⁷⁷ Senato della Repubblica, Giunte e commissioni parlamentari, 5 ottobre 1989.

⁷⁸ Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 5 ottobre 1989.

⁷⁹ Cfr. Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 11 ottobre 1988,

⁸⁰ C. Forte, *op. ult. cit.*

⁸¹ C. Forte, *op. ult. cit.*

termini meno incerti rispetto al passato, anche se le quote del fondo globale negativo, per gli anni successivi al primo, venivano previste in modo del tutto scollegate ai provvedimenti presentati. Viceversa, mantenendo saldo il presupposto della previa presentazione del provvedimento ai fini della sua inclusione nel fondo globale negativo ed interpretando il vincolo giuridico come riferito ai saldi di tutto il triennio, si sarebbe ottenuta una rappresentazione vincolante e complessiva dell'intera manovra. Di conseguenza la manovra avrebbe potuto essere modificata negli anni successivi al primo, ma fino ad allora non è possibile varare una quota di spesa per la parte bloccata del fondo negativo, che si può sbloccare solo attuando concretamente la manovra.

Sotto un secondo e più interessante profilo, il Governo fu destinatario di un implicito potere di proporre un proprio bilancio programmatico, nella forma di un articolo della legge di bilancio, da assumere come limite invalicabile nel corso della sessione di bilancio, ma senza alcuna previa discussione ed approvazione in sede parlamentare, piuttosto *scavalcando* i limiti approvati – in sessione estiva – nel DPEF.

In altre parole, il Governo proponeva a ottobre un nuovo e diverso limite programmatico non necessariamente redatto “a legislazione vigente” e nei limiti di copertura di cui al comma 6. Al contrario, il progetto potrebbe considerare già approvate le modificazioni introdotte in finanziaria, svolendo qualsivoglia confronto sulla determinazione dei saldi programmatici e dei valori macroeconomici ed aggirando di fatto la questione della copertura⁸².

L'attenzione del Governo e del Parlamento, infine, si sposta dalla variazione delle entrate e delle spese sui saldi, rispondendo in modo efficace alle distorsioni conseguenti l'applicazione di compensazioni che sarebbero comunque confluite in un determinato saldo⁸³, rendendo realmente

⁸² A sostegno della percezione appena esposta sia concesso rilevare che nel 1991, allorquando furono sollevati dubbi sulla ripetizione dell'assunzione del vincolo del comma 6 nei termini metodologici dell'anno precedente, il Governo procedette ad una variazione degli importi per 2600 miliardi di lire.

⁸³ La risoluzione approvata da parte della Commissione bilancio della Camera dei Deputati della nota di aggiornamento del DPEF 1991, in Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 1990, rilevava che «in ragione della formulazione della regola [...] nelle risoluzioni programmatiche, che ammette la possibilità di compensazioni mediante dismissioni o, come *estrema ratio*, mediante aumento della pressione fiscale, il limite vincolante ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti, debba venire individuato nel ricorso al mercato (e non nell'importo delle spese finali).

trasparente il movimento finanziario che potrebbe, altrimenti, “occultare” il finanziamento di evidenti passività di bilancio.

Il compromesso venne trovato nel 1991, allorquando il DPEF 1992 e connesso triennio 1992 – 1994 venne approvato con una risoluzione che ribadiva l'*invalidabilità* dei saldi del bilancio pluriennale programmatico per il primo anno, mentre sugli anni successivi «i limiti e i vincoli saranno costituiti dai valori del saldo netto da finanziaria a legislazione vigente comprensivo, per i corrispondenti anni, degli effetti della legge finanziaria 1992 e dei relativi provvedimenti collegati e coerenti con i saldi indicati nel bilancio pluriennale programmatico [...]. Per gli anni 1993 e 1994 apposita tabella, allegata a scopo conoscitivo al disegno di legge finanziaria, illustrerà, per grandi aggregati di spesa e di entrata, le modalità attraverso cui il Governo intende realizzare il passaggio a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio pluriennale programmatico»⁸⁴.

Conseguentemente viene a mutare anche le procedure parlamentari⁸⁵ di approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria.

Con il precedente sistema, infatti, dapprima si votata la legge finanziaria e solo successivamente il bilancio, che ne recepiva interamente le innovazioni quantitative e qualitative attraverso le “note di variazioni”; il rinnovato sistema, invece, prevede una prima votazione degli articoli del disegno di legge di bilancio che fissano gli ordini di grandezze principali e finalizzino le entrate e le spese. Conseguentemente si procede con la votazione della legge finanziaria, cui viene affidato il compito di recepire e *pluriennalizzare* i dati quantitativi della manovra, operando quale *ponte* con bilancio pluriennale programmatico (che verrà approvato per ultimo). La finanziaria, quindi, non potrà più discostarsi dalle poste fissate in bilancio, il quale recupera il proprio ruolo di strumento per la regolazione delle entrate e delle spese dello Stato per il periodo di esercizio.

Secondo Alcuni⁸⁶ il sistema ha avuto indubbiamente il pregio di restituire al bilancio il rilievo e la *dignità* perduta con l'introduzione della legge

⁸⁴ Senato della Repubblica, Resoconto sommario, 17 luglio 1991.

⁸⁵ Tale argomento verrà approfondito *infra*.

⁸⁶ G. Vegas, *Procedure di formazione del bilancio e della legge finanziaria: Governo e Parlamento*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato*, op. cit., 1988.

finanziaria, tuttavia appariva inutilmente macchinoso, ritenendo che «il semplice abbandono del principio del bilancio come legge formale potrebbe consentire di raggiungere lo stesso scopo con minore dispendio di energie»⁸⁷.

5. Dalla finanziaria omnibus ai disegni di legge collegati, tra semplificazione della manovra e fuga dai controlli

Dal ridimensionamento dei contenuti della legge finanziaria ne è un ulteriore – ed inaspettato – effetto: il Governo, e per converso la sua impostazione della manovra di finanza pubblica, necessita di margini di innovazione ulteriori rispetto quelli concessi dal bilancio e dalla finanziaria *asciutta*.

Il bilancio, infatti, consente esclusivamente di fissare i saldi programmatici di medio periodo e di individuare le somme della spesa per ciascun centro amministrativo della gestione; la finanziaria, dal canto suo, permette esclusivamente di effettuare rimodulazioni in aumento o in diminuzione della legislazione vigente, intervenendo sul dato economico delle stesse attraverso la modificazione di aliquote e scaglioni.

Legge di bilancio e finanziaria appaiono così accomunate dal medesimo vincolo contenutistico, di provenienza costituzionale, dell'impossibilità di apportare nuove o maggiori spese⁸⁸, ma nemmeno importare modifiche alla legislazione vigente nel senso di creare nuove imposte ovvero abolirne di esistenti, ovvero intervenire sui meccanismi di determinazione della spesa⁸⁹.

In altre parole, il Governo si trova impossibilitato a varare una manovra di finanza pubblica che tenga conto delle scelte di politica economica determinate in attuazione del programma (politico) sul quale, all'inizio della legislatura, è stata concessa la fiducia parlamentare, in quanto mancano gli strumenti operativi per procedere con le riforme di settore.

Tali contenuti venivano, in precedenza, inseriti nella legge finanziaria, che aveva assunto dimensioni non più gestibili con un ordinario procedimento legislativo, svolendo la funzione primaria di concedere elasticità al bilancio

⁸⁷ G. Vegas, *op. ult. cit.*

⁸⁸ Tale vincolo viene parzialmente superato dalla possibilità di modulare le aliquote e detrazioni, che è rispettoso del dettato costituzionale in quanto viene sempre e comunque garantita la copertura finanziaria quale vincolo a saldi programmatici di medio periodo.

⁸⁹ Il Governo potrebbe, ad esempio, intervenire sui criteri per la concessione delle pensioni di invalidità, ovvero per l'esenzione dai *ticket* sui farmaci.

propria dell'istituto. Con le risoluzioni del 1986, le Commissioni bilancio delle camere avevano previsto che i contenuti *settoriali* della legge finanziaria venissero stralciati per confluire in autonome «leggi di settore», che non videro mai la luce, se non nella forma dei decreti legge (peraltro non convertiti o rigettati) della sessione 1988.

La riforma dello stesso anno ha istituzionalizzato tali provvedimenti, ora chiamati “collegati”, prevedendo che vengano presentati dal Governo *a latere* della legge finanziaria entro il 30 settembre di ogni anno.

Indubbiamente, con riferimento alla natura ed al contenuto, i “disegni di legge collegati” in nulla differiscono dagli *ordinari* disegni di legge, se non per la circostanza che essi «dovrebbero avere la funzione di apportare alla legislazione vigente le modifiche necessarie a provocare gli effetti economici la cui quantificazione corrisponde alla grandezza delle variazioni delle entrate e delle uscite impostate dalla “finanziaria”»⁹⁰.

6. Negli anni '90 il governo della finanza pubblica fugge dalla sessione di bilancio confluendo in multiformi disegni di legge settoriali privi di un coordinamento.

Il sistema così predisposto al fine di semplificare i contenuti della manovra di finanza pubblica ed alleggerire l'attività parlamentare nel corso della sessione di bilancio, viene tuttavia distorto. La manovra per il 1989, infatti, è accompagnata da 14 disegni di legge collegati, alcuni dei quali riescono ad essere approvati ne corso della sessione, mentre altri solo nei primi mesi dell'anno.

Nel 1990, degli 8 provvedimenti presentati, solo la metà viene approvata in corso di sessione; il procedimento di approvazione della restante metà viene a sovrapporsi ed intrecciarsi con la nuova manovra per il 1991, in occasione della quale sono comunque stati presentati nuovi collegati alla manovra.

I contenuti delle precedenti leggi finanziarie *omnibus*, sfuggendo alla sessione di bilancio, vanno così ad “intasare” le attività legislative del Parlamento⁹¹ che si vede costretto a disciplinare il sistema ricorrendo, in

⁹⁰ G. Vegas, *Procedure di formazione del bilancio*, op. cit.

⁹¹ Si veda, in tal senso, Servizio del bilancio, *La decisione di bilancio per il triennio 1996 – 1998*, in *documenti di base*, n. 19, Roma, Senato, 1996.

attesa di un'apposita modifica dei Regolamenti, all'approvazione di specifiche risoluzioni che regolino il fenomeno dei collegati, consentendo loro di entrare a far parte della sessione di bilancio e, per questo tramite, avere una sorta di *corsia preferenziale*, per l'esame e l'approvazione, che ne assicuri la certezza dei tempi.

Senonché i problemi operativi sono ancora numerosi, in quanto «resta in ogni caso da risolvere la questione relativa a chi spetti la decisione circa la dichiarazione dell'esistenza del nesso di collegamento, se al Governo, che presenta i provvedimenti, se alla presidenza dell'Assemblea o ad altri organi, o se infine possa sussistere una sorta di automatismo, riferito al fatto che della necessità di intervenire nel settore si faccia menzione nel documento di programmazione economico-finanziaria, che, com'è noto, riceve la sanzione dell'approvazione parlamentare»⁹².

Lo stesso modello operativo cui si era fatto riferimento fino ad allora, vale a dire la presentazione di provvedimenti distinti in relazione al contenuto, con la convinzione che se ne sarebbe potuto consentire la trattazione nella sede di merito competente per materia, intrecciandone l'esame e l'approvazione con la legge finanziaria ricorrendo al contingentamento dei tempi ed alla programmazione dei lavori, fallisce miseramente.

Analizzando il contenuto dei provvedimenti collegati⁹³, inoltre, si rileva un «mutamento genetico nella natura dei provvedimenti di contenimento della spesa, per il quale le razionalizzazioni e riforme si sostituiscono ai tagli»⁹⁴.

Come già anticipato, la prassi applicativa dal 1989 al 1991 è stata estremamente deludente, atteso che il modello procedurale che si voleva introdurre⁹⁵ con la riforma del 1988 è stato travolto dalle azioni di

⁹² Cfr. G. Vegas, *op. ult. cit.*

⁹³ Tale contenuto può essere riassunto nelle quattro macro-categorie dell'incremento di entrate, i tagli alla spesa, la riduzione dell'onere per gli interessi e le misure di razionalizzazione. Quest'ultime, introdotte per la prima volta con la legge delega n. 421/1992, la legge 537/1993 (c.d. "Collegato Cassese"), hanno progressivamente *invaso* ogni collegato, arrivando ad esserne gli unici contenuti inseriti.

⁹⁴ Cfr. P. Giarda, *Controllo della spesa pubblica e procedure di bilancio in Italia: alcuni recenti sviluppi*, in *Politica Economica*, 1997, 2.

⁹⁵ La scansione procedurale procedeva, invero, l'elencazione e definizione della cornice dei provvedimenti collegati con il DPEF di maggio e la loro presentazione nel mese di settembre. Alcuni di questi sarebbero stati approvati entro il mese di dicembre, nello stesso mese sarebbero stati presentati i provvedimenti di attivazione degli accantonamenti negativi, la presentazione ed approvazione del resto dei provvedimenti collegati e dei provvedimenti relativi agli accantonamenti negativi sarebbe dovuta avvenire tra gennaio e maggio, comunque prima della presentazione del successivo DPEF, del quale avrebbero costituito

risanamento finanziario avviate nel 1992 e concluse nel 1998, con l'ingresso nell'Unione monetaria.

Emerge a questo punto l'esigenza di coordinare i diversi documenti, ormai privi di qualsiasi controllo e di coordinamento rispetto la manovra.

Si sperimenta quindi un modello procedurale secondo il quale il Governo presenta un documento collegato *principale*, finalizzato al riequilibrio dei conti pubblici e che faccia parte integrante del DPEF. Tutti gli altri collegati di settore si affiancano al documento principale, seguendo un ordinario *iter* legislativo.

Le risoluzioni di approvazione dei DPEF 1997 (relativo al triennio 1998 – 2000) e 1998 (relativo al triennio 1999 – 2001) incorporavano tale collegato principale nella manovra di finanza pubblica.

Il Governo, con la presentazione del collegato *principale*, è chiamato a selezionare in concreto le materie del provvedimento collegato, con i limiti dell'impossibilità ad introdurre norme di spesa, pur provviste di copertura, norme ordinamentali ovvero norme onerose. L'inosservanza di tale limite avrebbe comportato lo stralcio delle norme da parte del Presidente di Assemblea. Ciò non esclude il profondo significato dell'operazione che, com'è evidente, comporta la selezione dei temi della manovra, atteso che gli emendamenti ammissibili saranno solo quelli che perseguono le medesime finalità, sia in senso modificativo ovvero integrativo, ma non anche estensivi. L'istituto, mostrando ancora una volta le patologie delle finanziarie *omnibus*, è stato innovato con la legge n. 208/1999, attraverso la quale è stato ampliato il contenuto proprio della legge finanziaria, determinando il superamento del collegato di sessione sulla considerazione che tali disegni di legge non costituiscono adempimenti necessari a cadenza annuale, come il bilancio o la legge finanziaria, bensì dipendono interamente dalla volontà del Governo.

La legge 208 fissa il termine per la presentazione dei collegati al 15 novembre, posticipandolo di 45 giorni rispetto alla precedente data del 30 settembre, con l'effetto di spostarne l'approvazione dopo la scadenza dell'esercizio finanziario.

parte integrante, in un virtuoso intreccio tra programmazione ed interventi settoriali e congiunturali.

La *ratio* della previsione era, probabilmente, diretta a costituire un vincolo finalistico tra i disegni di legge presentati in autunno nel corso della prima metà della sessione di bilancio e la manovra stessa, senza per questo appesantire eccessivamente il calendario dei lavori parlamentari.

Nella realtà, tuttavia, il Governo ha sempre presentato i disegni di legge di bilancio e finanziaria unitamente ai collegati, che – peraltro – erano indispensabili ai fini della copertura della medesima finanziaria⁹⁶.

Allo stesso tempo viene risolto il dubbio circa la titolarità della competenza a qualificare come *collegato* alla manovra un determinato disegno di legge, attribuendo al Governo tale potere, che viene esercitato tramite dichiarazione espressa all'atto della presentazione alle Camere, purché la misura fosse già stata prevista nelle risoluzioni approvative del DPEF.

Sotto un primo profilo, tale articolazione consente al Governo di determinare la manovra di finanza pubblica nei termini che ritiene più opportuni, nonostante gli stringenti limiti posti al contenuto del bilancio e della finanziaria. Detto altrimenti, il Governo riesce così ad ottenere una relativa sicurezza nell'approvazione – in tempi certi – di una determinata misura legislativa, finanche di delega, attesa la stretta attinenza alla manovra e la connessa necessità di adeguare l'ordinamento vigente alla nuova realtà economica e finanziaria contingente.

Per altro profilo, emerge un importante rafforzamento dei poteri e del ruolo del Parlamento, che è chiamato a valutare preliminarmente – in sede di approvazione del DPEF – la coerenza complessiva della manovra proposta, assumendosi l'impegno di perseguirla con la discussione e l'approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria; al tempo stesso, però, potrà essere avviato un confronto tra Parlamento e Governo sulle scelte settoriali alla luce dei vincoli derivanti dallo stesso DPEF. Di conseguenza, fatte salve eventuali "insabbiamenti" delle proposte legislative, il Parlamento organizzerà il proprio calendario dei lavori selezionando i disegni di legge collegati alla luce della loro coerenza con l'impianto generale della manovra.

In ogni caso è senz'altro opportuno rilevare che la dichiarazione di *collegamento*, ancorché non rientrante nella sessione, comporterà rilevanti

⁹⁶ Di conseguenza i disegni di legge collegati non potevano che essere approvati contemporaneamente se non – preferibilmente – prima della stessa legge finanziaria, che si sarebbe altrimenti trovata priva di copertura.

semplificazioni dal punto di vista procedurale, la votazione finale, ad esempio, dovrà avvenire per votazione nominale con scrutinio simultaneo, che impone la verifica del numero legale.

Quanto al contenuto tipico dei disegni di legge collegati, in un primo momento erano finalizzati a realizzare la parte sostanziale della manovra attraverso aumenti di entrate e variazioni di spesa, producendo effetti economici immediati sin dal primo anno.

Progressivamente si è preferito limitare l'area della decisione parlamentare, ricorrendo alla delega legislativa, consentendo al Governo di introdurre profonde modifiche alla normativa di settore in modo tendenzialmente *autonomo*⁹⁷.

La novella del 1999 ha inteso disciplinare il fenomeno introducendo una distinzione tra collegati in relazione agli effetti, così da impedire che le norme di delega potessero entrare a far parte della sessione di bilancio intesa in senso stretto. La legge finanziaria, pur in presenza di un contenuto *ristretto*, si allarga ricomprendendo sotto la propria *copertura* procedurale "ad arrivo assicurato" anche i disegni di legge collegati, purché le disposizioni ivi contenute abbiano effetti nel breve periodo e vengano presentati nel corso della sessione di bilancio (c.d. collegati "di sessione").

Le norme di delega ed ogni previsione che influisca solo nel medio-lungo periodo la finanza statale andranno a far parte della nuova categoria dei collegati "fuori sessione", i quali, pur connessi alla manovra di finanza pubblica, non ne costituiscono parte integrante e *necessaria*, quanto piuttosto una specificazione eventuale. Tra questi disegni di legge si individuano altresì i collegati "ordinamentali", che comportano una modifica all'ordinamento finalizzata all'attuazione del programma di governo, piuttosto che della manovra finanziaria.

Il Governo potrà così disporre di numerosi e diversi istituti che ampliano in modo coordinato l'area di intervento della manovra, senza per questo appesantire i calendari dei lavori parlamentari con proposte legislative e relativi emendamenti che ne renderebbero impossibile l'accurata analisi. Al contrario, la settorializzazione delle proposte collegate consente di affidarne

⁹⁷ Attraverso la legislazione delegata sono state apportate modifiche alla previdenza, sanità, pubblico impiego, organizzazione amministrativa ed autonomie locali, nonché fisco.

l'analisi alle Commissioni parlamentari competenti, di modo che le Camere si appropriino nuovamente del ruolo di decisore che gli è proprio, anche a fronte delle richieste governative di innovazione ed aggiornamento della legislazione.

In tale ottica, lo spostamento al 15 novembre per la presentazione dei disegni di legge collegati assume un chiaro significato: «i collegati non sono più utilizzati per fornire risorse alla “finanziaria”, ma per modificare l'ordinamento legislativo vigente [...]. [F]ino al 1998, i collegati rappresentavano sostanzialmente l'unico veicolo di transitabilità parlamentare delle proposte governative e di molti deputati e senatori; pertanto divenivano oggetto della prevalente attenzione dei parlamentari e mass-media. Tale sistema presentava l'inconveniente di configurare la manovra di bilancio come una sorta di “tavolo a tre gambe”: il bilancio, la “finanziaria” e i collegati, le cui interazioni reciproche non erano sempre facilmente comprensibili, così come non lo era l'apporto di ciascuno alla determinazione dei saldi e del totale delle entrate e delle spese»⁹⁸.

La storia recente mostra che i rapporti tra provvedimenti collegati e manovra di finanza pubblica si mantengono ancora *ambigui* e poco chiari.

La prassi applicativa degli ultimi anni ha contribuito ad amplificare la confusione, atteso che – sostanzialmente dal 2003 – il Governo ha presentato numerosi provvedimenti collegati nella forma del decreto legge, spesso connessa alla presentazione di maxi-emendamenti e l'apposizione della questione di fiducia.

Rinviando ad un momento successivo la trattazione del problema, sia concesso solo rilevare che la conversione dei decreti legge sfugge al contingentamento dei tempi, di talché il Governo è riuscito a veicolare modifiche del sistema economico e finanziario nel corso della sessione, ma al di fuori della stessa. In altre parole, la legge finanziaria è stata progressivamente svuotata di contenuti che sono confluiti in anticipati decreti legge che andavano ad influenzare profondamente la formazione della manovra che, spesso, veniva cambiata *in corsa* con conseguente

⁹⁸ Cfr. G. Vegas, *Le procedure di formazione dei documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, III, 2000.

impossibilità, per il Parlamento, di mantenere un ruolo forte nella determinazione delle scelte di finanza pubblica.

7. La legge finanziaria nel nuovo millennio riacquista una votazione generalista liberandosi dei provvedimenti collegati

Nel tentativo di limitare le prassi distorte emerse nell'ultimo decennio di applicazione della 468, come modificata nel 1988, la legge 208/1999 ha introdotto innovazioni anche nella struttura della legge finanziaria, onde rispondere alle incertezze che un decennio di provvedimenti collegati stratificati tra loro avevano comportato.

In primo luogo, se la riforma del 1988 aveva disgiunto⁹⁹ il momento di presentazione del bilancio a legislazione vigente (anticipato al 31 luglio) da quello del disegno di legge finanziaria (30 settembre), la riforma del 1999 provvede a riunificare il termine al 30 settembre.

Quanto al contenuto, la legge finanziaria viene allargato fino al punto di accogliere parte delle disposizioni che *normalmente* venivano introdotte nel collegato di sessione, cui si affiancano delle precise indicazioni di contenuti vietati nella legge¹⁰⁰.

L'ampliamento *de qua* attiene alla possibilità di inserire nella legge norme di riduzione di spesa, con l'esclusione di quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, a meno che non si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi (art. 11, c. 3, legg. 1.bi); possono inoltre venire inserite disposizioni che prevedano aumenti di spesa ovvero riduzioni di entrata a condizione che siano «finalizzate al sostegno ed al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale» (art. 11, c. 3, lett. i-ter).

In sede di prima applicazione (finanziaria per il 2001 e per il 2002) si sono caratterizzate per essere ricorse ad interpretazioni talmente estensive delle

⁹⁹ Il motivo di tale disgiunzione si può rilevare nella necessità di fornire un parametro di copertura della legge finanziaria che fosse certo e predeterminato rispetto la stessa finanziaria.

¹⁰⁰ Di conseguenza, la finanziaria non può recare norme di delega, norme ordinamentali che non producono un rilevante miglioramento dei saldi, norme i cui effetti non decorrono dall'anno t+1.

nuove disposizioni¹⁰¹, da aver sostanzialmente vanificato le originarie intenzioni della riforma attraendo un eccessivo contenuto normativo; al contrario, «sarebbe stato più opportuno ancorarsi ad elementi più precisi, possibilmente di natura quantitativa, per circoscrivere i contenuti normativi inseribili»¹⁰².

A tali problematiche si aggiunga la circostanza secondo la quale gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita costituiscono parte integrante della manovra, operando quale vincolo esterno – peraltro non sindacabile in sede parlamentare – che influenza profondamente la formazione del DPEF, facendovi da “cornice”.

La sessione di bilancio per il 2002, primo anno della legislatura di centrodestra, mostra una finanziaria ormai «privata del provvedimento collegato di sessione [che] sembra contenere le premesse per consentire un preventivo vaglio delle proposte emendative presso la Commissione bilancio (collegio specializzato), una più chiara identificazione di norme con effetti finanziari connessi all’anno t+1 e una potenziale riduzione degli oggetti normativi»¹⁰³.

Numerose le *distorsioni* apprezzabili nel rapporto tra Parlamento e Governo già in questa prima manovra. Innanzitutto, il 26 ottobre 2001 viene presentata una nota di aggiornamento al DPEF, che muta profondamente gli equilibri e misure macroeconomiche già fissate in estate, in ragione della sfavorevole congiuntura economica, cui si risponde con un costante ottimismo (dichiarato, ma anche attuato nella legislazione).

Il rapporto tra finanziaria e leggi collegate instauratosi nel biennio precedente, tuttavia, viene rotto in favore di una maxifinanziaria che si accompagna a numerosi altri provvedimenti normativi, i quali recano gran

¹⁰¹ Il Senato, in particolare, ha ritenuto conformi alle nuove indicazioni le norme di miglioramento dei saldi; norme di carattere ordinamentale, finalizzate a conseguire rilevanti risparmi nell’attività delle Amministrazioni pubbliche, ovvero accelerare i processi di privatizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, con l’effetto di ridurre il fabbisogno sin dal primo anno considerato nel bilancio; norme di razionalizzazione finanziaria, finalizzate a rendere più possibile e trasparente lo strumento del finanziamento di interventi a sostegno dell’economia; norme onerose, finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia, anche attraverso la riduzione del costo del lavoro o dell’imposizione sul reddito e misure di carattere generale che si sostanziano in un aumento del reddito disponibile.

¹⁰² M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell’esperienza italiana*, Ediesse, Roma, 2004.

¹⁰³ M. Degni, *op. ult. cit.*

parte delle maggiori entrate. I cosiddetti “provvedimenti per i 100 giorni” percorrono l’intera legislazione vigente, procedendo con le dismissioni del patrimonio immobiliare¹⁰⁴, l’emersione del lavoro irregolare, il potenziamento del settore dei giochi¹⁰⁵, per giungere al rientro dei capitali dall’estero¹⁰⁶. Il modello che si ripropone è, in buona sostanza, quello delle finanziarie *omnibus* degli anni ‘80, sia pure con contenuti *limitati*, che sono confluiti nei provvedimenti collegati, la cui approvazione viene (im)posta al Parlamento tramite il ricorso alla decretazione d’urgenza.

Sotto un profilo estremamente economico, si rileva l’avvio di una fase transitoria perenne. L’obiettivo di indebitamento netto, infatti, viene affidato a misure di natura transitoria, che hanno avuto solo un relativo margine di realizzazione.

Tuttavia, se la finanziaria per il 2002 ha fatto ricorso allo strumento dei collegati, analoga cosa non è accaduta gli anni successivi. Nella manovra per il 2003, infatti, il Governo ha individuato come provvedimenti collegati quelli relativi all’anno precedente non ancora approvati dal Parlamento¹⁰⁷; in quella per il 2004, invece, a fronte di una formale assenza dei provvedimenti collegati, ne hanno assunto il ruolo (e la portata) il decreto fiscale e la riforma pensionistica.

Si mostra così una nuova tendenza nel governo della finanza pubblica, che non viene più presentata al Parlamento, sia pure sotto la *supervisione* del Governo; al contrari, l’Esecutivo tende ad appropriarsi della manovra ricorrendo ai cd. “decreti *omnibus*” che sfoceranno nel decretone, maxi-emendamenti e doppia fiducia della manovra per il 2004¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Ad opera del decreto legge n. 351/2001, convertito in legge n. 410 del novembre 2001.

¹⁰⁵ Entrambi ad opera della legge n. 383/2001.

¹⁰⁶ Tale rientro fu previsto dapprima dal decreto legge n. 350/2001, convertito in legge n. 409 del novembre 2001 e successivamente prorogato più volte.

¹⁰⁷ Inutile rilevare che l’approvazione di un collegato in tempi eccessivamente lontani dalla sessione di bilancio cui fa riferimento ne vanifica la natura di veicolo normativo delle politiche strutturali.

¹⁰⁸ Una puntuale analisi del fenomeno verrà svolta *infra*.

8. *La sessione 2009 importa varie novità, restituendo dignità alla legge finanziaria ed ai collegati, vero la “legge di stabilità”*

La sessione di bilancio 2009 si è caratterizzata «per aver segnato il “pensionamento della vecchia legge finanziaria ed aver posto le basi per il passaggio alla legge di stabilità, come delineata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed al nuovo assetto complessivo della decisione di finanza pubblica nel nostro Paese»¹⁰⁹.

Bisogna, tuttavia, rilevare che la transizione era stata già avviata nel corso delle sessioni per il 2008 e per il 2009, introducendo – in via sperimentale – non solo la classificazione funzionale delle poste iscritte in bilancio, ma si stabilì anche che la legge finanziaria avrebbe potuto contenere «esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l’esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico».

Accanto al ridimensionamento dei contenuti della legge finanziaria, che ritorna così ad essere *asciutta*, la valenza decisionale del bilancio viene a risaltare, in considerazione della circostanza secondo la quale è possibile rimodulare le dotazioni finanziarie di ciascuna missione tra i programmi direttamente nella stessa legge di bilancio. Inoltre, in via sperimentale, viene adottata una manovra triennale priva del divieto di prevedere disposizioni che non abbiano effetti finanziari sin dal primo anno di riferimento.

Al termine di una faticosa e politicamente combattuta sessione di bilancio¹¹⁰, il 22 dicembre vengono definitivamente approvate le leggi nn. 191 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”) e 192 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010 – 2012”), destinate ad essere gli ultimi documenti redatti secondo i sistemi sino ad ora descritti.

¹⁰⁹ Cfr. M. Caputo, *La sessione di bilancio 2009. Sputi e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. Parl.*, 2010, 1.

¹¹⁰ Una puntuale analisi delle dinamiche della sessione verranno esposto nel successivo Capitolo.

La legge n. 196/2009, infatti, recepiscono il dibattito che si era protratto per l'ultimo decennio¹¹¹ circa la necessità di una complessiva riforma della finanza pubblica ed in particolare della legge finanziaria, da sostituire con un atto normativo che sia sostanzialmente applicativo del Patto di stabilità e crescita europeo, «determinando appunto i modi di influenza dei vincoli pattuiti, che da quello discendono, sulle previsioni finanziarie, ad esempio fissando i tetti annuali di entrata e di spesa, prescindendo dai saldi»¹¹².

La legge finanziaria, dopo trent'anni di applicazione e di *problemi*, viene definitivamente sostituita dalla “legge di stabilità” che «dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi» (art. 11, c. 2).

La legge di stabilità si conferma come lo strumento che conferisce flessibilità al bilancio (annuale e pluriennale), adeguando la legislazione vigente attraverso «norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale» (art. 11, c. 3). Si conferma, peraltro, il divieto di inserire «norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o micro settoriale».

Ribadendo quanto già previsto relativamente alla fissazione dei livelli di ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare, nonché alle variazioni dei parametri tributari (aliquote, scaglioni, detrazioni ecc.), ci si avvia verso un saldo finanziario realisticamente espresso in termini di sola cassa, discostandosi – dal punto di vista programmatico – dalla nozione di indebitamento netto.

La legge di stabilità dovrà quindi identificare i fondi speciali e prevedere tre tabelle che indichino, per ciascuno degli anni del bilancio triennale considerati, gli importi afferenti alle leggi di spesa di carattere permanente la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie; gli importi delle leggi di spesa in conto capitale di carattere pluriennale con specifica analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle

¹¹¹ È singolare rilevare che tale dibattito fosse stato promosso sostanzialmente nel 2002 dallo stesso governo con il supporto delle opposizioni (A.S. 1492 e A.S. 1548).

¹¹² Cfr. M. Giusti, *Programmazione e documenti di previsione finanziaria*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, 5 ed.

riduzioni e delle rimodulazioni; gli importi delle riduzioni di autorizzazioni legislative e di spesa di parte corrente.

Recependo la classificazione funzionale del bilancio dello Stato, le predette tabelle dovranno rappresentare le variazioni delle autorizzazioni legislative di spesa aggregandole per programma e per missione, consentendo così un immediato raffronto tra programmazione e gestione prevista.

In linea con quanto previsto con l'articolo 1, comma 1-bis del decreto legge n. 112/2008 in relazione alla legge finanziaria per il 2009 e confermato in occasione della legge finanziaria per il 2010¹¹³, la legge di stabilità non può contenere norme volte al sostegno ovvero al rilancio dell'economia, le quali non potranno che confluire nei disegni di legge collegati.

Infine, con specifico riferimento alla copertura finanziaria della legge di stabilità, si confermano le disposizioni del previgente art. 11, comma 5, legge n. 468/1978 relativo all'obbligo di copertura degli oneri correnti.

In particolare, operando un esplicito richiamo all'art. 81, c. 4 Cost., la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente, assicurando il «valore positivo del risparmio pubblico».

Il dibattito sorto negli anni '80 in ordine alla copertura della legge finanziaria ed il suo rispetto – quanto meno formale – della previsione di cui all'articolo 81, c. 4 Cost. viene in buona sostanza recepito e stigmatizzato, introducendo, nella legge di stabilità, uno specifico divieto di concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese (sia correnti che in conto capitale) incompatibili con gli obiettivi determinati nella Def e nelle conseguenti risoluzioni parlamentari.

Viceversa, si rileva il mancato inserimento di una disposizione analoga a quella di cui all'art. 11, c. 4 della legge 468, che prevedeva l'indicazione della quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno del bilancio

¹¹³ In questo caso la conferma si è avuta sia con l'articolo 23, comma 21-ter del decreto n. 78/2009, ma anche con una specifica interpretazione del regolamento e della legge promossa congiuntamente dai presidenti delle Commissioni bilancio di entrambe le Camere, in particolar modo sostenuta dal presidente Giorgetti (Camera dei Deputati). Sulla procedura in questione si rinvia *infra*.

pluriennale che non poteva essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

Il disegno di legge di stabilità, nonostante riporti numerosi contenuti in precedenza contenuti nella legge finanziaria, non è assolutamente sovrapponibile a quest'ultima. La funzione della legge di stabilità, infatti, appare circoscritta all'introduzione delle modifiche necessarie per realizzare la manovra, che viene rimessa alla legge di bilancio.

L'inversione di tendenza, rispetto al passato, è evidente.

La legge di bilancio, redatta in termini di cassa e organizzata secondo una classificazione funzionale delle spese, consente un maggiore e pregnante controllo delle scelte di finanza pubblica, perseguita attraverso l'appostazione di somme in un determinato programma piuttosto che in altro, al fine di perseguire una specifica *politica* da parte del Governo.

La flessibilità al sistema viene concessa dalla possibilità che siano le stesse amministrazioni a *richiedere*, entro le disponibilità previste, le somme necessarie per il perseguimento in concreto di una determinata missione.

In tal senso, la legge di stabilità contiene norme aventi esclusivamente effetti finanziari nel triennio futuro e non oltre, con il preciso divieto di contenere norme delega, ordinamentali, organizzatorie ovvero aventi oggetto particolare o settoriale.

IL CICLO DI BILANCIO TRA COORDINAMENTO E GOVERNANCE

1. L'articolazione del ciclo del bilancio nella dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo

Dopo aver analizzato l'evoluzione dei principali documenti che compongono la manovra di bilancio ed il connesso sistema dei rapporti che li legano, appare opportuno ricostruire la tempistica della formazione e della presentazione degli stessi.

Ed invero, richiedere la presentazione di un documento programmatico all'inizio dell'estate piuttosto che al suo termine comporta evidenti differenze contenutistiche, atteso che – soprattutto negli ultimi anni – i mesi estivi sono stati teatro di grandi sconvolgimenti economici di portata europea e mondiale.

Analogamente, fissare diversi termini temporali per la presentazione dei documenti di bilancio comporta una relativa dipendenza dell'atto presentato successivamente rispetto al precedente¹.

In tal senso, la riforma del 2009 si pone quale sintesi della trentennale esperienza di applicazione delle norme di contabilità pubblica.

Per un verso si è quindi cercato di ridurre il rischio di *sovrapposizioni* tra l'esame del documento programmatico di finanza pubblica (Dpef prima, Def oggi) e quello della manovra annuale (ex finanziaria, oggi legge di stabilità), al fine di consentire al Parlamento di esprimere liberamente ed in tempo utile un indirizzo al Governo, che potrà a sua volta formulare (o ri-formulare) la manovra in senso conforme.

Per altro verso, si è inteso favorire «una più intensa possibile partecipazione degli enti decentrati alla definizione della decisione di bilancio, al fine di consentire una più agevole impostazione dei loro bilanci»².

¹ L'esperienza dei disegni di legge collegati è, in tal senso, illuminante: posticipare il termine per la presentazione dei ddl collegati rispetto al termine di presentazione del disegno di legge finanziaria comporta una tendenziale approvazione dei primi al di fuori della sessione di bilancio e, quindi, delle garanzie procedurali e temporali di approvazione previste per il bilancio e la finanziaria.

² Cfr. M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, Direkta, Roma, 2010.

1.1 Il principio di annualità del bilancio come metodo della programmazione e limite dell'efficacia della manovra

L'art. 81, c. 1 Costituzione dispone che «le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal governo».

L'interpretazione della previsione costituzionale porta a considerare la legge di bilancio come una legge decisamente *anomala*, atteso che la validità delle disposizioni è limitata solo ad un anno³.

A ciò si aggiungano le considerazioni secondo cui il governo è tenuto a sottoporre ogni anno al Parlamento il bilancio, ponendo in capo all'Esecutivo un onere periodico di *rendicontazione* preventiva e successiva delle scelte di politica economica.

Contemporaneamente, se la legge di bilancio ha cadenza annuale, per estensione anche il ciclo ordinario della gestione economica e finanziaria dello Stato non può che coincidere con l'anno. La legge n. 62/1964, e la legge n. 468/1978 lo ha confermato, ha fissato la coincidenza dell'anno finanziario con quello solare.

Tale principio è stato quindi recepito ed esteso anche agli ordinamenti contabili degli *altri* enti pubblici.

Del resto, operando una breve ricognizione delle *altre* esperienze nazionali europee, non si può che rilevare una sostanziale coincidenza⁴ dell'anno finanziario con quello solare, vuoi per comodità ovvero prassi ormai consolidata sia nell'esperienza storica che in quella – più quotidiana e contingente – dei bilanci degli enti commerciali.

Il principio di annualità, tuttavia, importa una rigidità forse eccessiva al bilancio, che non consente «adattamenti in funzione dell'andamento della *congiuntura*, cioè delle condizioni esistenti, in un determinato momento, nell'economia del Paese»⁵

Si ripropone, sotto altro profilo, la questione della rigidità del bilancio, cui si risponde con i medesimi correttivi già individuati⁶: la legge finanziaria, i disegni di legge collegati e la manovra estiva⁷.

³ In tal senso si rinvia *supra* Cap. 1.

⁴ Per dovere di completezza, si segnala l'unica eccezione del caso inglese, che fa decorrere l'anno finanziario dal 1 aprile al 31 marzo dell'anno successivo.

⁵ Cfr. C. Manacorda, *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁶ Cfr. *supra* Cap. 4.

⁷ Cfr. *infra*.

2. La razionalizzazione del ciclo di bilancio italiano verso la programmazione e la certezza dei tempi della decisione

Appare necessario procedere, ancora una volta, con la ricostruzione dell'articolazione del ciclo di bilancio nelle diverse *stagioni* della contabilità nazionale, al fine di comprendere quali dinamiche e relazioni vengano a intrecciarsi nel corso dell'anno tra i diversi attori istituzionali e politici, per giungere alle recenti innovazioni introdotte in risposta alla crisi mondiale finanche in sede europea.

Com'è noto, l'esercizio finanziario, coincidente con l'anno solare, comincia con il 1 gennaio di ciascun anno; tuttavia non si tratta di un inizio *formale*.

In Germania, ad esempio, a gennaio il Ministro delle Finanze invia ai vari dicasteri indicando i criteri da seguire per la redazione del bilancio e dei documenti finanziari, unitamente alla relazione sulla situazione economica nazionale, dando così avvio alla primissima fase – sia pure meramente amministrativa – del ciclo del bilancio⁸.

In Italia, invece, ai sensi dell'art. 3, c. 67 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) è prevista l'emanazione entro il 31 gennaio dell'atto di indirizzo del Ministero dell'economia che aggiorna il "Programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali"⁹. La legge 196/2009 ha inoltre previsto che il Ministero dell'economia sia tenuto a presentare, a partire dal mese di gennaio, una "Relazione mensile sul conto

⁸ I bilanci dei singoli dicasteri così prodotti vengono quindi presentati al Ministro delle Finanze, avviando una concertazione con le singole strutture amministrative ministeriali in ordine ai diversi capitoli di entrata e di spesa.

⁹ Tale programma consiste, in buona sostanza, in un Rapporto predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato basato su un esame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, per individuare le possibili criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le strategie di miglioramento dei risultati sul piano della qualità e dell'economicità.

Tale rapporto, focalizzato soprattutto sul funzionamento del bilancio dello Stato e delle relative procedure di spesa, ha un carattere preliminare e propedeutico allo svolgimento di una più completa attività di valutazione della spesa. Esso offre un primo contributo nella definizione di una metodologia per procedere all'analisi e valutazione della spesa dei Ministeri.

I principali ambiti di analisi sui cui verte il rapporto sono: le informazioni direttamente desumibili dal bilancio dello Stato e il loro grado di utilizzabilità ai fini dell'analisi e valutazione della spesa; la misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni centrali secondo le informazioni riportate nelle "Note preliminari" che accompagnano il bilancio dello Stato; le risorse, le finalità della spesa, la struttura organizzativa nonché alcuni primi approfondimenti relativi a talune tipologie di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato.

consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale"¹⁰, che va a sostituire la "Relazione trimestrale al Parlamento sulla situazione di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente e sulla stima del fabbisogno per l'anno in corso"¹¹, che doveva essere presentata entro il mese di febbraio, ma – di fatto – presentata ad Aprile. Dal 2007, inoltre, tale Relazione è confluita nella "Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (da presentarsi nel mese di aprile), unitamente alla "Relazione del Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso"¹².

Già dai primi due mesi dell'esercizio, quindi, emerge una precisa volontà di gestire in modo ordinato e trasparente i conti pubblici attraverso la predisposizione di relazioni uniche¹³ e periodiche, con il solo compito di informare sull'andamento del fabbisogno di cassa.

A ciò si aggiunga che la raggiunta unicità della Relazione «riflette [...] l'unicità dell'indirizzo in materia di politica economica, nonché, nella gestione e organizzazione del Ministero»¹⁴, originariamente scisso nei due Ministeri del Tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Tuttavia, bisogna chiarire che se con la legge finanziaria per il 2008 il Governo era chiamato a presentare "entro il mese di aprile" la "Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica" (RUEF), quale documento unitario sulla situazione di cassa di fine anno e di andamento dell'economia nell'anno precedente, con l'aggiornamento delle previsioni in corso, la legge n. 196/2009 ha rimodellato e chiarito la struttura e la funzione del documento.

¹⁰ Tale Relazione viene predisposta tenendo anche conto delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

¹¹ Tale Relazione evidenziava, unitamente all'andamento del fabbisogno, anche le stime del fabbisogno stesso e dell'indebitamento netto per l'anno in corso. La prima Relazione trimestrale di cassa, inoltre, era anche chiamata a rivedere gli obiettivi di finanza pubblica fissati a settembre al momento della presentazione della manovra.

¹² La Relazione conteneva l'esposizione dell'andamento dell'economia internazionale e del quadro macroeconomico

¹³ Sul punto, la duplicazione delle Relazioni trova una ragione nella circostanza che la legge n. 468/1978 imputava le due relazioni alla responsabilità di due Ministri: la relazione sulla stima sul fabbisogno era di competenza del Ministro del Tesoro; la relazione sull'andamento dell'economia spettava invece al Ministro del bilancio e della programmazione economica.

¹⁴ Cfr. R. Loiero, Art. 12, in R. Loiero (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Legge 31 dicembre 2009, n. 196*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2010.

Innanzitutto, viene fissato al 15 aprile il termine per la presentazione della “Relazione sull’economia e la finanza pubblica”¹⁵ (ex. RUEF); quanto al contenuto, la Relazione è stata caratterizzata da uno specifico e preciso potere novativo delle scelte programmatiche approvate l’anno precedente, atteso che deve essere inserito l’aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l’anno in corso ed il successivo biennio, alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell’anno precedente.

Con il 1 marzo, allorquando l’ISTAT comunica i dati di consuntivo del “Conto economico delle amministrazioni pubbliche”, che certifica i risultati relativi all’indebitamento netto delle amministrazioni ed al debito pubblico dell’anno precedente, ha ufficialmente inizio la fase *operativa* del ciclo di bilancio

Entro lo stesso mese di Marzo, infatti, il Ministero dell’economia trasmette agli Uffici centrali del bilancio presso i singoli Ministeri una circolare sull’assestamento di bilancio per l’esercizio in corso e sui criteri di redazione delle previsioni di bilancio annuale e pluriennale per l’esercizio successivo.

Sulla base di tale circolare, entro il 30 aprile, ciascun Ministero trasmette alla Ragioneria generale dello Stato il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativo all’anno precedente per la redazione del Rendiconto.

3.2 Ciclo di bilancio e programmazione

Emerge pertanto un’esigenza di riassetare le previsioni approvate nell’estate precedente alla luce della manovra approvata e della sua prima applicazione, in vista della programmazione.

Come già anticipato, l’esigenza di programmazione era originariamente assolta attraverso la predisposizione di un bilancio pluriennale, contenuto nel bilancio preventivo, di fatto sostanzialmente privo di risvolti applicativi reali. La legge n. 362/1988 ha quindi previsto che la programmazione, e la connessa determinazione degli indirizzi di politica economica, venissero affidati ad un Documento che sarebbe stato discusso ed approvato con risoluzione dal Parlamento: il Dpef¹⁶.

¹⁵ Cfr. art. 12, legge n. 196/2009.

¹⁶ Disciplinato nel rinnovato art. 3, legge n. 468/1978.

L'originaria previsione fissava al 15 maggio il termine per la presentazione al Parlamento del Documento; sennonché tale termine, riferendosi ad un atto di indirizzo, avente quindi natura politica e non amministrativa, era sempre stato percepito come *ordinatorio*, di conseguenza il Documento è spesso stato presentato in ritardo, anche in relazione a contingente di carattere politico¹⁷. Il regolamento della Camera prevedeva, in tal senso, la possibilità per il Governo di presentare una nota integrativa ovvero modificativa a ridosso della discussione della legge finanziaria, sulla scorta che la situazione economica di riferimento potesse essere mutata da maggio a ottobre¹⁸.

Consentire al Governo di modificare fino *all'ultimo minuto* i dati e gli obiettivi contenuti nel Documento ne fa discendere «un certo grado di libertà in ordine alla valutazione del momento politicamente più opportuno per la presentazione del Documento stesso. Oltre alla circostanza che sotto un profilo puramente razionale, può ben accadere che i presupposti macroeconomici sui quali si basa la manovra governativa in autunno siano consistentemente diversi da quelli ipotizzati nella tarda primavera»¹⁹.

La legge n. 208/1999 ha quindi posticipato al 30 giugno il termine per la presentazione del Dpef, mantenendo la possibilità che – all'inizio dell'autunno – venga presentata una Nota di aggiornamento per consentire il riallineamento delle previsioni approvate in luglio con la mutata situazione economica e finanziaria.

Tuttavia, a partire dalla riforma del 1999, si rileva che la fase parlamentare del Dpef si concludeva tendenzialmente nel mese di settembre, approvando un documento *aggiornato* alla rinnovata situazione economica e finanziaria ed al dibattito parlamentare.

La riforma del 2009 ha quindi posticipato la presentazione della Dfp²⁰ al 15 settembre, cosicché da sottoporre al Parlamento una proposta di risoluzione più aderente alla situazione economica in cui si inserirà la manovra. La

¹⁷ Tra queste basti pensare alle elezioni ovvero le crisi di governo.

¹⁸ Nel 1996, ad esempio, si è registrato il raddoppio quantitativo della portata della manovra finanziaria per il 1997, anche – e soprattutto – in relazione alla circostanza che il 1997 era l'anno di riferimento per il giudizio sulle *performance* di finanza pubblica dei Paesi aspiranti a partecipare alla moneta unica europea a partire dalla sua prima fase.

¹⁹ Cfr. G. Vegas, *I documenti di bilancio*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000, III ed.

²⁰ Lo si ricorda, il Documento di programmazione economica e finanziaria è stato sostituito dalla Decisione quadro di finanza pubblica.

riforma, inoltre, ha revisionato del modello di bilancio prevedendo «un maggiore coordinamento fra i livelli di governo per l'ordinata gestione della finanza pubblica nella duplice prospettiva del decentramento costituzionale e dell'integrazione nella *governance* europea»²¹.

L'art. 15 della legge n. 196/2009 prevede, quindi, al suo quinto comma l'invio delle “Linee guida per la ripartizione tra i diversi livelli di governo degli obiettivi finanziari programmatici” alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrà esprimere un parere entro il 10 settembre. A ciò si aggiunga che le Linee guida devono già tener conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza previsto dall'art. 18 della legge n. 42/2009²², sviluppando un sistema di raccordi dinamici che sostanzialmente *spoglia* il Governo della piena potestà di determinare il contenuto del documento programmatico e – correlatamente – della manovra finanziaria, spostando il fulcro decisionale al di fuori del sistema dei *classici* attori politici ed istituzionali.

4. Il mutamento del ciclo di bilancio verso il coordinamento europeo

In linea con la necessità di approvare annualmente un bilancio (e gli atti ad esso connessi) entro il termine dell'esercizio finanziario, per non incorrere nell'esercizio provvisorio, è stata predisposta un'articolata scansione temporale di presentazione e formulazione dei documenti durante il corso dell'anno, nonché una precisa disciplina dei tempi dei tempi e delle modalità di voto in Parlamento per i documenti di bilancio.

Da ultimo, l'esigenza di approvazione dei testi si è intrecciata con la necessità di armonizzare il bilancio nazionale con quelli redatti dalle Regioni, cui si è presto aggiunto l'obbligo di allinearsi alle indicazioni provenienti dall'Europa, per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e

²¹ Cfr. F. Barbagallo, *Articolo 10*, in R. Loiero (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, op. cit.

²² Ai sensi di tale disposizione, «la definizione, per ciascun livello di governo territoriale, del livello programmato dei saldi da rispettare, delle modalità di ricorso al debito nonché dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessivamente, è demandata ad apposite norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica che il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, è chiamato a proporre nell'ambito del disegno di Legge finanziaria in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del (già) Documento di programmazione economico-finanziaria», Cfr. F. Barbagallo, *Articolo 10*, ult. op. cit.

rilanciare lo sviluppo, ha portato a riscrivere le norme nazionali in materia di programmazione economico-finanziaria introducendo una nuova *governance*. Tale obbligo si è ulteriormente rafforzato in seguito alle misure definite in sede europea per il superamento della crisi economica e finanziaria che ha colpito i maggiori Paesi industrializzati a partire dal 2008, nella prospettiva di attuazione della Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione, nonché in attuazione del Trattato di Lisbona, che modifica e sviluppa il procedimento di bilancio europeo nel senso di consentire una maggiore partecipazione dei Parlamenti e quindi degli Stati nazionali.

Come già emergeva chiaramente dal Libro bianco su “La *Governance* europea”²³, «l'Unione deve rivitalizzare il metodo comunitario. Tutte le istituzioni devono tornare ad impegnarsi su quelli che sono i loro compiti essenziali: la Commissione propone e dà esecuzione alle politiche; il Consiglio e il Parlamento europeo devono adottare gli atti legislativi e il bilancio (in sede di Consiglio, votando a maggioranza qualificata ogniqualvolta sia possibile); il Consiglio europeo deve dare l'indirizzo politico e il Parlamento europeo controllare l'esecuzione del bilancio e delle politiche dell'Unione».

Alla luce dell'evoluzione del sistema europeo, non più mero « processo diplomatico, ma un processo democratico che incide in profondità nella realtà nazionale e nella vita quotidiana», già nel 2001 si ravvisava l'esigenza di rafforzare i poteri di coordinamento del Consiglio, che avrebbe potuto meglio elaborare obiettivi strategici ed operare un più efficace controllo del loro conseguimento.

Contemporaneamente, i Parlamenti (europeo e nazionali) avrebbero dovuto stimolare il dibattito sul futuro dell'Europa e delle sue politiche; al Parlamento europeo, in particolare, si sarebbe dovuto affidare il controllo sull'esecuzione delle politiche e del bilancio dell'Unione europea, con la conseguenza che «dovrebbe abbandonare l'attuale ruolo di contabile su questioni di dettaglio a favore di un controllo maggiormente fondato su obiettivi politici. Inoltre, per rafforzare il ruolo del Parlamento, vanno riesaminati i settori ai quali si applica la procedura di codecisione»²⁴.

²³ Cfr. Commissione UE, COM(2001) 428.

²⁴ Cfr. COM(2001) 428.

La recente crisi finanziaria ed economica ha determinato un peggioramento²⁵ delle posizioni di bilancio per gli effetti sui conti pubblici degli stabilizzatori automatici, dei pacchetti di misure di bilancio volte a contrastare il rallentamento economico e del sostegno fornito al settore finanziario.

Nel maggio 2010 si è reso necessario adottare apposite misure per sostenere gli Stati membri vulnerabili²⁶ costituendo la *European Financial Stability Facility* (EFSF) e lo *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM).

Contemporaneamente, il Consiglio europeo, in occasione della riunione del marzo 2010, ha affidato al suo Presidente, Herman Van Rompuy, il mandato di istituire, di concerto con la Commissione europea, una *task force* formata dai rappresentanti degli Stati membri, della Presidenza a rotazione del Consiglio e della BCE, con il compito di redigere proposte per rafforzare il quadro di sorveglianza dell'UE.

In seguito al rapporto della *task force*, la Commissione europea ha presentato nel settembre 2010, in linea con i contenuti delle sue Comunicazioni del maggio e giugno dello stesso anno²⁷, un pacchetto di sei proposte legislative²⁸.

²⁵ È opportuno ricordare che alcuni Stati membri avevano già accumulato ampi squilibri dei conti pubblici nelle fasi di congiuntura favorevole. Il Patto di stabilità e crescita (PSC), il meccanismo di sorveglianza dei conti pubblici posto in atto per tutelare la stabilità dell'Unione economica e monetaria (UEM), non ha fornito incentivi adeguati a correggere tali squilibri di bilancio, in particolare dopo la riforma del Patto nel 2005.

²⁶ Nel corso degli anni, infatti, si sono ampliate le differenze fra Paesi, facendo sorgere squilibri macroeconomici, in termini di competitività, che, in assenza di riforme economiche di ampia portata, hanno lasciato alcuni paesi con prospettive di crescita relativamente deboli dopo la crisi.

Tali squilibri macroeconomici e di bilancio hanno indotto i mercati finanziari a porre in dubbio la sostenibilità del debito pubblico in alcuni paesi dell'area dell'euro, con la conseguente emersione di un rischio di effetti di propagazione avversi dai singoli paesi all'intera area dell'euro.

²⁷ Comunicazione della Commissione COM(2010)250 del 12 maggio 2010: "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche", e Comunicazione COM(2010)367 del 30 giugno 2010: "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE".

²⁸ Come puntualmente rileva G. Tizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2011, 4 «Le nuove proposte legislative mirano essenzialmente a tre obiettivi: a) l'introduzione di un meccanismo di sorveglianza macroeconomica riferito sia al c.d. "braccio preventivo" con il nuovo regolamento in materia di prevenzione e correzione degli squilibri (COM (2010)524), che al "braccio correttivo" con il regolamento riguardante la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM (2010)525); b) una più stringente applicazione del Patto di stabilità e crescita con tre nuove proposte di regolamento)COM (2010)526, COM (2010)522, COM (2010)524) riguardanti rispettivamente il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e

Gli interventi proposti – ed adottati dal Consiglio europeo nel marzo 2011 – mirano a rafforzare l'efficacia del Patto di stabilità e crescita e il coordinamento delle politiche economiche nazionali attraverso una fase di "condivisione preventiva" delle strategie da attuare. In tale contesto il Consiglio Europeo ha introdotto il cosiddetto "semestre europeo" che prevede la trasmissione alla Commissione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e delle politiche economiche e di bilancio di ciascun Paese, in una fase antecedente la loro attuazione a livello nazionale, per una valutazione condivisa.

A ciò si aggiunga che la crisi dei mercati che attanaglia non solo l'Europa, ma anche gli USA, in un sistema di mercato comune con moneta unica non può che essere superata attraverso una strategia comune.

L'Unione ha quindi individuato l'obiettivo da perseguire nella coniugazione della crescita con l'austerità del bilancio, al fine di realizzare «mercati più aperti, un dinamismo imprenditoriale più vigoroso, un mercato del lavoro più flessibile, un sistema scolastico più moderato e un alleggerimento del settore pubblico»²⁹.

Nel marzo 2010, la Commissione europea ha pertanto promosso un'ambiziosa strategia comune, denominata "Europa 2020", per aspirare ad uscire dalla crisi entro il prossimo decennio. Sono stati fissati cinque obiettivi tendenziali relativamente all'occupazione³⁰, miglioramento della ricerca e sviluppo tecnologico³¹ e riduzione del tasso di abbandono scolastico, riduzione dell'inquinamento e risparmio energetico³², nonché riduzione del rischio povertà.

Tali obiettivi si inseriscono all'interno di un sistema di vincoli di bilancio che gli Stati membri dell'Unione devono rispettare nell'impostazione delle

l'applicazione delle sanzioni derivanti dai meccanismi di sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e l'applicazione delle sanzioni derivanti dai meccanismi di sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro; c) i requisiti minimi comuni dei quadri di bilancio cui dovranno adeguarsi i paesi membri entro la fine del 2010 (questione sulla quale interviene la proposta di direttiva COM(2010)523)». Si Veda altresì G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2011, 1.

²⁹ Cfr. M. L. Seguiti, *La finanza pubblica internazionale*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti locali*, op. cit.

³⁰ Il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro.

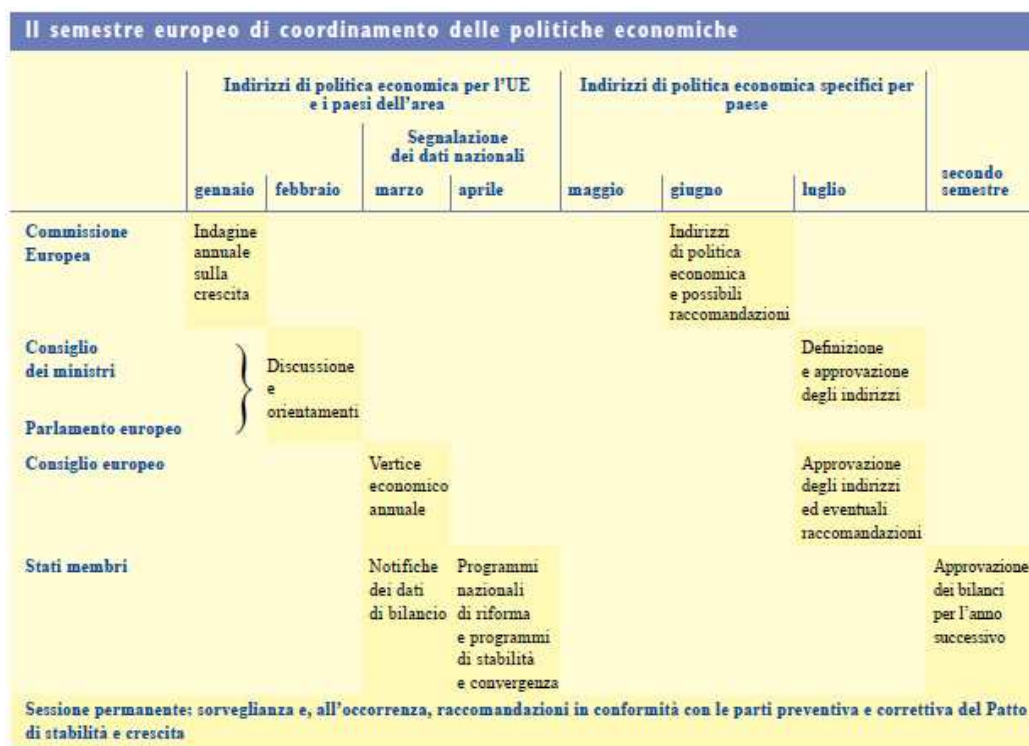
³¹ In particolare bisognerà arrivare ad investire nei settori il 3% del PIL dell'UE.

³² Occorre ridurre del 20% le emissioni di gas ad effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico ed aumentare al 20% il consumo da fonti rinnovabili.

relative gestioni finanziarie, in base al *Codice di condotta* definito in occasione del Consiglio dei Ministri Ecofin del 7 settembre 2010³³.

Successivamente, il Consiglio europeo del 16 dicembre 2010 ha modificato anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) per permettere agli Stati membri della Eurozona di istituire un meccanismo permanente volto a salvaguardarne la stabilità finanziaria: il *semestre europeo*.

Il rinnovato “ciclo di bilancio” europeo comincia nel mese di gennaio, con la presentazione, da parte della Commissione, del Rapporto annuale sulla crescita (*Annual Growth Survey*), che mira a individuare le principali sfide per le politiche economiche nell'UE e nell'area dell'euro nel suo complesso; in occasione del vertice economico annuale del Consiglio europeo, che elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a che dovranno essere recepiti nei programmi di stabilità e convergenza da parte degli Stati membri (febbraio/marzo).



Fonte: BCE, *Bollettino mensile*, Marzo 2011

Dalla metà di aprile fino a giugno, gli Stati membri sono chiamati a formulare e sottoporre i Piani nazionali di riforma (PNR)³⁴, ed i Piani di

³³ Cfr. R. Loiero, *La nuova governance economica dei Paesi UE*, in *federalismi.it*, n. 22/2010; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, *ibidem*.

stabilità e convergenza (PSC)³⁵. Sulla base dei piani redatti in sede nazionale, la Commissione europea elabora specifiche raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, che saranno approvate³⁶ entro la fine di giugno dal Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, dal Consiglio Occupazione e affari sociali.

Nel corso del secondo semestre dell'anno, gli Stati membri procederanno con l'approvazione delle rispettive manovre finanziarie, secondo le procedure nazionali, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

4.1 Il coordinamento con l'Europa

Nel gennaio 2011 la Commissione europea ha presentato la prima comunicazione annuale sulla crescita³⁷ dando ufficialmente inizio al procedimento per il “semestre europeo” per il 2011, attraverso un articolato documento dalla grande valenza politica³⁸ e programmatica.

Conseguentemente emergeva l'esigenza di armonizzare il ciclo del bilancio nazionale con il nuovo istituto del “semestre europeo”, cui si è risposto con l'approvazione della legge n. 39/2011 che ha introdotto i necessari correttivi alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, riguardanti il ciclo della programmazione economico finanziaria nazionale e volte ad assicurare la coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea.

L'anticipazione al 10 aprile della presentazione della Def, ha introdotto un importante momento di confronto e coordinamento anche con il sistema europeo³⁹, cui può seguire la neointrodotta “Nota di aggiornamento del Def”,

³⁴ Tali piani dovranno evidentemente essere elaborati nell'ambito della nuova Strategia Europa 2020; gli Stati membri sono chiamati ad indicare gli ostacoli alla crescita e formulano una strategia di riforma adeguata e dettagliata per favorire l'occupazione e una crescita economica che sia sostenibile e che promuova la coesione sociale.

³⁵ Elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo.

³⁶ Ai fini dell'approvazione verranno altresì valutati gli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

³⁷ Cfr. COM 82011.

³⁸ Tale documento, dal suggestivo titolo “*Progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi*”, è articolato in quattro sezioni riguardanti le indicazioni delle dieci azioni considerate prioritarie per l'economia europea, la relazione sui progressi registrati nell'ambito della strategia “Europa 2020”, la relazione macroeconomica sugli interventi ritenuti più efficaci per favorire la crescita ed il progetto di relazione comune riguardante le politiche nel campo del mercato del lavoro.

³⁹ Dei rapporti con il sistema Europa si parlerà diffusamente *infra*.

da presentare entro il 20 settembre al fine di «aggiornare gli obiettivi programmatici o per fronteggiare eventi eccezionali o per recepire raccomandazioni del Consiglio dell'UE relative al ... Programma nazionale di riforma e al Patto di stabilità»⁴⁰.

Il ciclo della programmazione economica ieri e oggi (Fonte: RGS)

L. 468/1978	L. 196/2009	L. 39/2011
RELAZIONE UNIFICATA SULL'ECONOMIA E LA FINANZA PUBBLICA (28 FEBBRAIO)	RELAZIONE SULL'ECONOMIA E LA FINANZA PUBBLICA (15 APRILE)	SOPPRESSA
NON PREVISTE	LINEE GUIDA DFP (15 LUGLIO)	SOPPRESSE
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA (30 GIUGNO)	DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA (15 SETTEMBRE)	DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA * (10 APRILE)
NON PREVISTO	AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITÀ (CALENDARIO EUROPEO)	AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITÀ (30 APRILE)
RENDICONTO GENERALE DELLO STATO** (30 GIUGNO)	RENDICONTO GENERALE DELLO STATO** (30 GIUGNO)	RENDICONTO GENERALE DELLO STATO** (30 GIUGNO)
DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO** (30 GIUGNO)	DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO** (30 GIUGNO)	DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO** (30 GIUGNO)
NON PREVISTE	NON PREVISTE	LINEE GUIDA ARTICOLAZIONE OBIETTIVI DEF (EVENTUALI - 10 SETTEMBRE)
NOTA DI AGGIORNAMENTO	NOTA DI AGGIORNAMENTO	NOTA DI AGGIORNAMENTO

⁴⁰ Cfr. M. Giusti, *Programmazione e documenti di previsione finanziaria*, in AA. VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, V ed.

L. 468/1978	L. 196/2009	L. 39/2011
AL DPEF (EVENTUALE - 30 SETTEMBRE)	DELLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA (EVENTUALE)	DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA (20 SETTEMBRE)
RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA (30 SETTEMBRE)	SOPPRESSA	SOPPRESSA
DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO (30 SETTEMBRE)	DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO (15 OTTOBRE)	DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO (15 OTTOBRE)
DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (15 NOVEMBRE)	DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (28 FEBBRAIO)	DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA (ENTRO IL MESE DI GENNAIO)
NON PREVISTO	SPECIFICI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE AP DIVERSE DALLO STATO	SPECIFICI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE AP DIVERSE DALLO STATO

* La prima sezione della Def reca lo schema del programma di stabilità.

** Tali documenti non costituiscono strumenti della programmazione secondo la definizione dell'articolo 7, ma fanno comunque parte del ciclo di bilancio.

Le novità introdotte dalla legge n. 39/2011 sono state immediatamente adottate con la presentazione del Def il 13 aprile, allorquando il Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Silvio Berlusconi ha presentato il Documento di economia e finanza ed i connessi allegati alle Camere⁴¹, che li hanno prontamente assegnati alle Commissioni permanenti.

Come già anticipato⁴², il Def contiene l'aggiornamento del Patto di stabilità e il Piano nazionale delle riforme e deve essere inviato dal Governo alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

⁴¹ I testi, l'iter e gli interventi sono reperibili su <http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/docnonleg/21095.htm>

⁴² Cfr. *supra*

Di conseguenza, sia il Parlamento che le Regioni vengono ad essere coinvolte nella determinazione delle scelte programmatiche anche in sede europea.

L'esame parlamentare, che si conclude entro la fine del mese con l'approvazione di due identiche risoluzioni da parte delle Camere, consente di trasmettere alle Istituzioni europee due documenti, il Patto di Stabilità e il Piano nazionale delle riforme, che si sono formati con la partecipazione attiva del Parlamento.

Sulla base di questi documenti, nei mesi successivi, il Consiglio Europeo e il Consiglio dei Ministri finanziari valuteranno gli obiettivi programmatici e le misure che ciascun Paese intende adottare per il loro conseguimento.

In occasione della prima attuazione della procedura, il Parlamento si è espresso con due risoluzioni⁴³ sul documento approvate il 28 aprile (alla Camera) ed il 5 maggio (al Senato), trasmettendo quindi il Documento (*rectius* parte di questo) al Consiglio dell'Unione europea per il prosieguo del *semestre*.

Allorquando il Consiglio UE consideri necessario rivedere gli obiettivi di medio termine e gli interventi previsti, invita lo Stato membro a rivedere il programma presentato. Di conseguenza, il Governo invia alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF, entro il 20 settembre, aggiorna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici, adeguandole alle osservazioni del Consiglio dell'Unione europea.

La Nota di aggiornamento può, altresì, ridefinire l'articolazione degli obiettivi programmatici tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche⁴⁴.

In tal senso, con la «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011 – 2014»⁴⁵ del 7 giugno, le Istituzioni europee hanno evidenziato i profili di criticità ed individuato obiettivi e strategie che l'Italia dovrebbe perseguire. Nonostante gli indubbi aspetti critici⁴⁶, il Consiglio ha giuridicato *credibile* il piano di

⁴³ I testi sono disponibili su http://www.dt.tesoro.it/it/doc_hp/def2011.html

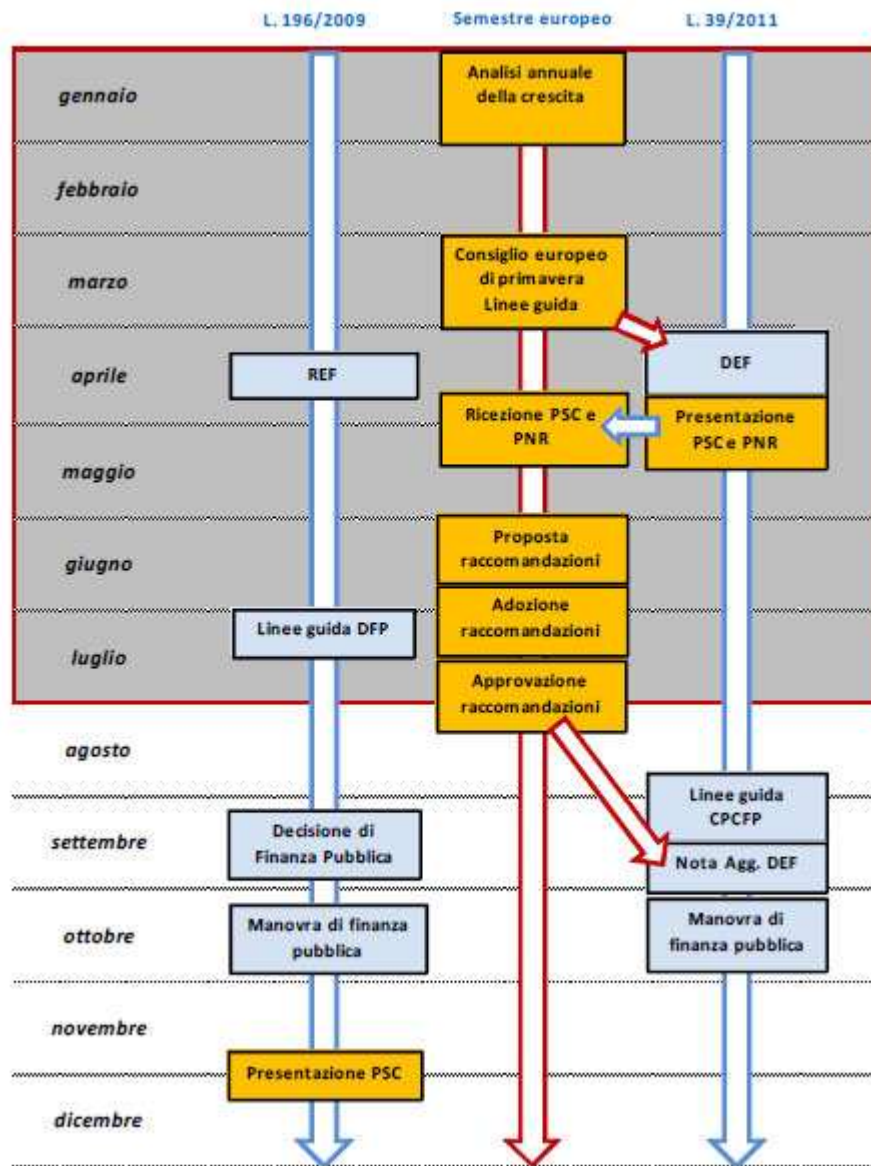
⁴⁴ In questi casi, entro il 10 settembre, il Governo trasmette alle Camere e alla Conferenza permanente le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici. Il parere è reso dalla Conferenza permanente entro il successivo 15 settembre.

⁴⁵ Cfr. SEC(2011) 810 definitivo.

⁴⁶ A titolo esemplificativo si indicano: la ridotta crescita del PIL reale; l'elevato debito pubblico, pari a circa il 120% del PIL 2011; un tasso di disoccupazione tra i giovani di età inferiore ai 35 anni pari al 27,8% nel 2010; un tasso di occupazione femminile inferiore di

rientro proposto, pur raccomandando di intraprendere alcune specifiche azioni per il risanamento finanziario, combattere la segmentazione del mercato, aumentare i salari, sviluppare la concorrenza e gli investimenti del settore privato nonché promuovere la crescita.

Fig. 2 – Il ciclo di programmazione



Invero tali indicazioni risultano verosimilmente falsate dall'intreccio creato con il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni (ricorrendo per ben due volte alla questione di fiducia), con la legge 12 luglio 2011, n. 106, contiene le prime disposizioni urgenti per l'attuazione dei programmi di finanza pubblica nazionale nel quadro del "semestre europeo",

oltre 20 punti percentuali rispetto quello maschile; il modesto aumento della spesa per il settore della ricerca e sviluppo.

che ha risposto – in prima istanza – alla risoluzione sulla Strategia UE 2020 del 17 febbraio e, in sede di conversione, della raccomandazione di Giugno⁴⁷.

⁴⁷ Come emerge dalla scheda predisposta dalla Camera: «Nel corso dell'esame alla Camera, sono state soppresse le norme in materia di demanio marittimo che introducevano un diritto di superficie ventennale sulle aree inedificate formate da arenili, con esclusione delle spiagge e delle scogliere, ed è stato rifinanziato il credito d'imposta per gli investimenti nelle aree sottoutilizzate, già previsto dall'articolo 1, commi da 271 a 279, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mediante il ricorso ai fondi strutturali europei.

La disciplina sugli appalti è modificata con riguardo alla finanza di progetto, alle disposizioni in materia di varianti, riserve e opere compensative, all'accordo bonario, ai requisiti di partecipazione alle gare, anche con l'istituzione, presso le Prefetture, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (cd. white lists), alla realizzazione di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale ("Legge obiettivo"). Sono quindi innalzati i limiti di importo per l'affidamento degli appalti di lavori mediante procedura negoziata e si modifica la procedura semplificata ristretta. E' altresì modificata la disciplina delle autorizzazioni nell'edilizia privata. Al fine di attivare una politica di riqualificazione urbana, di agevolare interventi di sostituzione edilizia di immobili dismessi nonché di razionalizzare il patrimonio edilizio esistente. Infine, è demandato alle regioni il compito di incentivare le demolizioni e successive ricostruzioni.

In tema di federalismo demaniale, è previsto che possano essere attribuiti agli enti territoriali i beni oggetto di accordi o intese per la razionalizzazione o la valorizzazione dei patrimoni immobiliari già sottoscritti.

Numerose disposizioni di dettaglio mirano a ridurre gli oneri derivanti dalla normativa vigente (privacy e semplificazione amministrativa, depositi Gpl, transazioni finanziarie delle Asl on line, meccanismo del c.d. taglia-oneri amministrativi), anche in materia tributaria (attività di controllo nei confronti di pmi e microimprese, deroga allo statuto del contribuente in materia di accessi, detrazioni per redditi di lavoro dipendente, riscossione, "spesometro", abolizione della scheda carburante, detrazioni per ristrutturazioni edilizie, deduzione "accelerata" delle spese fino a 1000 euro, rateizzazione dei debiti tributari, versamenti fiscali degli enti pubblici, accisa e Iva sul gas naturale, rivalutazione di terreni e quote).

In particolare, sono state modificate nel corso dell'esame in sede referente le disposizioni sul processo tributario, al fine di prevedere che l'istanza di sospensione debba essere decisa entro centottanta giorni dalla data di presentazione. Sono inoltre innalzati gli importi minimi dei debiti tributari per cui è possibile iscrivere ipoteca sui beni immobili del contribuente, nonché procedere ad espropriazione immobiliare. Ai fini del calcolo degli interessi dovuti sulle somme indicate nella cartella di pagamento scaduta (quando sono decorsi 60 giorni dalla notifica) non si tiene conto delle sanzioni e degli interessi indicati nella cartella medesima (cd. meccanismo anatocistico).

In materia di mutui, è stato disposto l'ampliamento della platea dei destinatari della disciplina sulla rinegoziazione dei mutui ipotecari a tasso variabile.

Con riferimento alle piccole e medie imprese le principali norme riguardano il reinserimento delle donne nel mondo del lavoro, il regime di attrazione europea, le procedure di amministrazione straordinaria, i titoli di risparmio per l'economia meridionale, il fondo di garanzia PMI, il tasso usurario, i servizi pubblici locali di rilevanza economica, la modifica delle condizioni dei contratti bancari nei riguardi delle imprese, la rinegoziazione e portabilità dei mutui, i servizi di pagamento, la tassazione dei fondi immobiliari chiusi, i brevetti, nonché la cessione dei crediti agricoli per finanziamento.

Nel corso dell'esame in sede referente è stata prevista la soppressione dell'intero comma 10 dell'articolo 8, che limitava la tutela ai sensi della legge del diritto d'autore alle opere del disegno industriale che, anteriormente alla data del 19 aprile 2001 erano divenute di pubblico dominio a seguito della cessazione degli effetti della registrazione.

Il decreto-legge introduce infine nuove forme di contratti di programma per la ricerca con soggetti pubblici o privati, disciplina l'istituzione di una apposita Fondazione per promuovere la cultura del merito e la qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e universitario e detta disposizioni in materia di personale scolastico, con particolare riferimento ad un piano triennale di assunzioni e alla questione delle graduatorie». Fonte: <http://www.camera.it/465?area=27&tema=415&05.+Il+decreto-legge+per+il+semestre+europeo>

Il 6 luglio è stato emanato un ulteriore decreto legge (n. 98/2011, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111) contenente ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria ed il contenimento della spesa pubblica, al fine di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2014, oltre a «rispondere alle tensioni emerse nei mercati finanziari ai danni dei nostri titoli di debito pubblico e manifestatesi, fra l'altro, sotto forma di un crescente differenziale di rendimento rispetto ai Bund tedeschi»⁴⁸.

Si aggiunga quindi il successivo decreto legge 13 agosto 2011, n. 138⁴⁹, nuovamente intervenuto apportando “ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, per ridurre la spesa pubblica e favorire lo sviluppo «in anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio»⁵⁰. In tal senso, la presentazione del decreto alle Camere è stata preceduta dall'audizione⁵¹ del Ministro Tremonti presso le Commissioni bilancio e affari costituzionali di entrambe le Camere, che ha illustrato le possibili modifiche da apportare al testo costituzionale.

Tale susseguirsi di atti normativi d'urgenza ha quindi comportato l'evidente necessità di aggiornare la Def, ma ha fatto emergere un uso distorto della procedura, sfruttata per veicolare provvedimenti volti a realizzare la manovra e non a concordarne i presupposti in un sistema multilivello di competenze, finendo così per «[depotenziare] la valenza programmatica e di indirizzo delle procedure fra Governo e Parlamento previste dal “semestre”»⁵².

5. *Uno sguardo comparato*

Sembra, a questo punto, opportuno soffermarsi richiamando l'attenzione ad *altre* esperienze nazionali al fine di saggiare la bontà e la funzionalità del sistema italiano e valutare come esperienze diverse abbiano introdotto il “semestre europeo” nel proprio ordinamento.

⁴⁸ Cfr. G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” ...*, cit.

⁴⁹ Convertito con modificazioni in legge n. 148/2011.

⁵⁰ Sul punto Vd. *supra*.

⁵¹ Cfr. Camera dei Deputati, XVI legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 11 agosto 2011 delle Commissioni riunite I – IV Camera e 1 e 5 del Senato.

⁵² In tal senso si esprime G. Tizzoni, *Il “semestre europeo” ...*, cit.

Dall'analisi del ciclo di bilancio, sembra emergere un dato costante: il Governo appare *recessivo* rispetto le Amministrazioni (e gli enti del decentramento), che concertano tra loro e il Ministro dell'economia fino alla formulazione di un progetto ampiamente condiviso.

Questo però non esclude che il Governo, pur ricevendo le indicazioni ad esso *esterne*, non possa definire in modo autonomo i contenuti specifici della Manovra annuale, anche alla luce delle indicazioni provenienti dall'UE.

Ne consegue uno svuotamento delle procedure *preliminari*, meramente ancillari alla formazione di scelte autonomamente imposte dagli Esecutivi che “recuperano” potere decisionale nella fase parlamentare.

Indubbiamente interessante appare il modello spagnolo e quello francese successivo alla riforma che consentono di recuperare flessibilità al bilancio e, per quanto riguarda le Amministrazioni, autonomia in sede di gestione *flessibile* del bilancio.

5.1 Spagna: una lunga concertazione a più livelli

In Spagna, ad esempio, ad inizio anno il *Ministro de Hacienda* presenta al Consiglio dei Ministri le linee guida della politica di bilancio e degli obiettivi di stabilità che, entro la fine di gennaio viene trasmesso alle *Comunidades Autonomas* ed agli enti locali attraverso il Consiglio della Politica fiscale e finanziaria ed attraverso il Consiglio nazionale del governo locale, collocati tra il governo centrale ed i governi sub-centrali che svolgono un ruolo chiave ai fini di una condivisione omogenea degli obiettivi fra governo centrale e livelli di governo inferiori. La fase di concertazione che interessa i vari livelli di governo deve concludersi non può andare oltre i primi giorni di marzo, atteso che entro il 15 dello stesso mese il Governo dovrà inviare al Parlamento l'accordo precedentemente raggiunto su obiettivi di bilancio e limiti di spesa per ciascun livello di governo, accompagnato da un documento esplicativo del quadro macroeconomico pluriennale relativo al Programma di stabilità, per riceverne l'approvazione.

Solo a questo punto il Ministro delle finanza procederà – entro la fine di aprile – ad emanare una circolare rivolta ai centri ministeriali di spesa, contenente le direttive per la costruzione dei rispettivi bilanci.

Nel mese di maggio, quindi, si apre una fase di confronto tra il Ministro delle finanze e gli altri rappresentanti dei Ministeri, alla quale seguono una serie di incontri finalizzati ad illustrare in linee generali gli obiettivi di spesa del Governo e l'allocazione delle risorse nel rispetto di un quadro macroeconomico pluriennale di riferimento. Le proposte di bilancio redatte dagli uffici di bilancio vengono così inviate alla Direzione generale, che le sottopone all'esame della Commissione di analisi del programma.

Tale fase di confronto è fondamentale in quanto consente di comporre i conflitti d'interesse degli attori coinvolti nel processo di bilancio, fino alla predisposizione, da parte della Direzione Generale, di un *anteproyecto* di bilancio da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri entro il 2 agosto.

In piena estate ha quindi luogo il dibattito avente ad oggetto la versione dettagliata del bilancio, in cui spese e finanziamenti sono già stati quantificati.

Entro il 13 settembre, dopo l'approvazione, il Consiglio si riunisce nuovamente per rivedere l'assegnazione delle risorse nel caso ci siano stati eventuali cambiamenti di natura economica.

La gestione di bilancio è caratterizzata da una importante flessibilità consistente nella possibilità di apportare modifiche attraverso un decreto del Ministro delle finanze nel corso d'esercizio, sia all'ammontare che alla ripartizione delle spese. Soltanto dopo aver ricevuto l'approvazione parlamentare, il Governo emana l'*orden de april* contenente le previsioni di spesa.

Il coinvolgimento del Parlamento si concretizza quindi solo attraverso l'approvazione degli obiettivi sui quali sarà improntata tutta la successiva decisione, una situazione che sottolinea un recupero di ruolo del Parlamento ma solo sul piano meramente formale e procedurale.

5.2 Francia: un Parlamento “padrone” della programmazione finanziaria

La prima fase del ciclo del bilancio francese è caratterizzato si svolge all'interno del Governo e coincide con il procedimento di formazione *Loi de finances de l'année*, cui segue – ovviamente – una seconda fase di discussione ed approvazione parlamentare.

La fase preparatoria si sviluppa da gennaio a marzo e porta alla definizione delle direttive indicanti gli orientamenti generali della politica di bilancio e lo schema complessivo di riferimento per i singoli Ministeri. Contemporaneamente i Ministeri elaborano e sottopongono al Ministero dell'economia e delle finanze i loro progetti di bilancio, che verranno discussi nella lunga serie di incontri di conciliazione che si succedono nel corso del trimestre, a diversi livelli, per definire un'ipotesi comune di progetto.

A luglio, quindi, il Primo Ministro invia ai Ministeri le *lettres de plafond*, con le quali fissa i tassi di spesa per ciascuna Amministrazione. L'estate è inframmezzata da un nuovo ciclo di incontri interministeriali con gli uffici del bilancio, per determinare l'ammontare delle entrate e fissare in modo definitivo i tetti di spesa, con particolare attenzione alle nuove misure.

A Settembre si conclude la fase preliminare con la predisposizione da parte della Direzione del Bilancio del progetto di "legge finanziaria" ed i connessi documenti.

In tale assetto, l'introduzione del "semestre europeo" ha favorito la rivalutazione del ruolo dell'Assemblea nazionale, facendo altresì da *apripista* per tutte le Assemblee legislative dell'Unione.

Già ad ottobre 2010, infatti, la *Commission des Affaires européennes* dell'Assemblea nazionale francese aveva operato un'analisi preliminare dell'istituto in questione, indicando alcuni – essenziali – criteri per l'attuazione⁵³. A tal fine, nella *loi de programmation 2011 - 2014*⁵⁴ è stata inserita una specifica disposizione a mente della quale «*a compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sul le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote*» (art. 14).

Il successivo 2 maggio 2011, l'Assemblea nazionale è quindi stata coinvolta nell'esame del programma di stabilità francese, attraverso l'istituto di cui

⁵³ Il testo del *Rapport d'information* è reperibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i2922.asp>

⁵⁴ L. n. 2010-1646 del 28 dicembre 2010.

all'art. 51-1 della Costituzione⁵⁵ procedendo dall'illustrazione dei principali contenuti ed obiettivi del programma di stabilità nazionale da parte del Ministro dell'economia e delle finanze Lagarde alla discussione, cui è seguita un'approvazione a larga maggioranza (163 voti favorevoli contro soli 63 contrari)⁵⁶.

È sintomatico, alla luce della riforma costituzionale francese del 2008, l'intervento dell'Assemblea occorso in coincidenza con le raccomandazioni della Commissione europea rivolte ai Paesi membri con riferimento ai contenuti dei programmi nazionali di stabilità e di riforma presentati da ciascuno. In tale occasione, infatti, la Commissione finanza dell'Assemblea nazionale francese ha presentato una proposta di risoluzione europea⁵⁷ che, in buona sostanza, sembra instaurare un *contraddittorio* tra il Parlamento francese e le Istituzioni europee a sostegno della manovra di stabilità predisposta dal Governo.

La proposta di risoluzione individua due capisaldi del rapporto tra organi nazionali ed europei nella determinazione delle politiche di bilancio.

Il primo attiene ai rapporti di competenza tra stati membri e Unione, allorquando si rileva «que les engagements pluriannuels souscrits dans le programme de stabilité, qui forment un cadre global définissant une trajectoire budgétaire précise, ne sauraient préjuger des modalités détaillées complètes des décisions budgétaires annuelles déterminées souverainement par le Parlement dans le respect de nos engagements européens ni préempter les libres choix démocratiques qui s'expriment naturellement au cours des échéances électorales». In altre parole, l'Assemblea francese sembra voler *ricordare* che la *sovranità* spetta al popolo ed ai suoi rappresentanti, di conseguenza, le scelte di bilancio – in quanto determinano la strategia per il rilancio del Paese e l'attuazione delle *public policies* su cui si è basata la

⁵⁵ Tale istituto, è bene precisarlo, prevede che il Governo possa, di propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, rendere alle Camere una dichiarazione che darà luogo, se l'Esecutivo assente, ad un voto che non impegna comunque la sua responsabilità.

⁵⁶ Sulla questione, G. Rizzoni, *Il "semestre europeo"*, cit. rileva come l'ampio dibattito ed il voto parlamentare su un atto di indirizzo tanto importante per la strategia politica nazionale com'è legge di programmazione finanziaria, «ha rappresentato per l'Assemblea di Palais Bourbon una vera e propri "prima volta", la cui importanza è stata sottolineata con soddisfazione dagli stessi protagonisti del dibattito presenti in Aula».

⁵⁷ Il testo è disponibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/resolutions/ppe3528.asp>

campagna elettorale – non possono che essere assunte in via definitiva dai Parlamenti nazionali, nonostante le *indicazioni* europee.

Il secondo criterio, strettamente connesso al primo, è teso a far riappropriare i Parlamenti nazionali della potestà legislativa che, con la partecipazione all'Unione, è andata progressivamente perdendosi. In tal senso, «toute modification ou complément apportés au programme de stabilité de la Franc, le cas échéant en réponse aux recommandations des institutions européennes, devront être préalablement soumis au Parlement», confermando le posizioni parlamentocentriche già espresse nel *Rapport d'information* presentato nell'ottobre 2010.

L'esigenza di riformare le procedure ed il ciclo del bilancio, quale prosiegua della rinnovata procedura di bilancio⁵⁸ e del nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, è tale che il progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione⁵⁹ prevede la costituzionalizzazione del ciclo di bilancio adottato nel corso di questo primo anno di attuazione del “semestre europeo”, anticipando la presentazione del programma di stabilità nazionale al Parlamento rispetto la sua trasmissione alla Commissione europea, in modo da consentire al primo di svolgere un preliminare *vaglio* sulle misure di stabilità proposte.

5.3 La Germania e la concertazione con i livelli del decentramento

Con riferimento al ciclo di bilancio tedesco, fermo restando il rinvio all'esposizione già effettuata con riferimento alla fase preliminare del bilancio tedesco⁶⁰ ed il pregnante ruolo di mediatore e contrattatore svolto dal Ministro delle finanze, nel corso del ciclo di bilancio 2011 si è sviluppato un sistema di concertazione federale⁶¹.

Anche in questo Paese la procedura di esame del programma di stabilità e del piano nazionale di riforma ha avuto inizio molto presto, già nel gennaio 2011.

⁵⁸ A tal fine, si Vd. R. Perez, *La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in Riv. Trim. Dir. Pubblico, 2007, 1 e F. Mordacq (coord.), *La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, L.G.D.J., 2006.

⁵⁹ Cfr. Assemblée Nationale, XIII leg., t. a. n. 722.

⁶⁰ *Supra* Cap. 2.

⁶¹ Così si esprime G. Rizzoni, *Il “semestre europeo”*, cit.

Nei mesi successivi il testo è stato rielaborato anche in seguito ai numerosi incontri bilaterali avuti con la Commissione a partire dal 24 febbraio, assicurando⁶² altresì un ampio coinvolgimento del Parlamento e dei *Länder*.

Il progetto definitivo veniva quindi presentato per la discussione il 6 aprile, dando luogo ad un'ampia discussione dai toni estremamente politici⁶³.

Il confronto con i *Länder*, al contrario, è stato particolarmente vivace e partecipato, rivelando l'insolita tendenza – invero già nota nell'ordinamento tedesco – di sviluppare una concertazione al di fuori delle Assemblee istituzionali, che vengono coinvolte solo per *ufficializzare* gli accordi assunti altrove⁶⁴.

Nel corso della seduta plenaria del 15 aprile, infatti, il *Bundesrat* esaminava il progetto di PNR in realtà già definito con la partecipazione della *Ministerpräsidentenkonferenz*⁶⁵ (MPK), i cui lavori «erano stati preceduti dall'istruttoria svolta nelle conferenze che riuniscono i ministri di settore dei *Laender*»⁶⁶. La discussione ed approvazione da parte del *Bundesrat* è stata quindi giustificata – sebbene il progetto potesse già essere presentato all'Unione dopo il raggiungimento dell'accordo all'interno della MPK – dalla circostanza che la Camera delle Regioni «permette lo svolgimento di un dibattito pubblico», ancorché ridotto alla mera *presa d'atto* del piano presentato dal Governo.

Com'è stato limpidamente affermato⁶⁷, il dibattito parlamentare che ha portato alla predisposizione del programma di convergenza e del PNR in Germania si è caratterizzato per l'estrema riduzione dell'*enfasi politica*, atteso che «il dibattito parlamentare su questi documenti è rimasto confinato

⁶² Interrogazione dei deputati Sarrazin e altri, Cfr. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode Drucksache, 17/5105 reperibile su <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/051/1705105.pdf>

⁶³ G. Rizzoni, *Il "semestre europeo"*, cit. rileva come gli esponenti dell'opposizione avessero tendenzialmente criticato la mancanza di azioni programmate nel campo della tutela ambientale e del contrasto ai cambiamenti climatici, nonché la scarsa attenzione alle tematiche sociali.

⁶⁴ Sul punto S. Bonfiglio, *Le seconde camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla camera delle autonomie?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008. Del resto, la concertazione tra il *FinanzMinister* e le Autonomie locali, le parti sociali e le altre forze politiche è un esempio di questa continua tensione all'accordo e al confronto al di fuori delle sedi istituzionali.

⁶⁵ La MPK è la "conferenza dei Presidenti dei *Länder* tedeschi" ed è il principale organismo della concertazione ed il coordinamento tra *Länder* nelle materie di competenza esclusiva e di raccordo con il *Bund*.

⁶⁶ Cfr. G. Rizzoni, *Il "semestre europeo"*, cit.

⁶⁷ Ancora G. Rizzoni, *ult. cit.*

alle sedi tecniche e non ha dato luogo all'approvazione di strumenti di indirizzo».

Sennonché, è opportuno segnalare che la riforma della Legge fondamentale operata nel 2009 ⁶⁸ aveva già provveduto ad *incorporare* i principi europei nelle procedure di bilancio nazionali prevedendo il rinvio espresso alle norme dei Trattati che definiscono la disciplina di bilancio per gli Stati membri.

6. L'incidenza del nuovo ciclo di bilancio europeo sulla programmazione economica

Come si diceva in precedenza, il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ha approvato il “Patto euro plus” che, nella prospettiva di realizzare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nell'Eurozona, indica gli obiettivi prioritari che dovranno essere perseguiti da ciascuno Stato membro aderente al Patto, tra cui stimolare la competitività, l'occupazione, rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In particolare, il Patto impegna gli Stati al recepimento nell'ordinamento nazionale delle regole di bilancio definite nel Patto di Stabilità e Crescita. Di conseguenza, ciascun Paese è tenuto a recepire le regole di bilancio dell'UE e garantirne il carattere vincolante e la riferibilità anche ai livelli di governo subnazionali⁶⁹.

È evidente come il meccanismo di coordinamento delle manovre di finanza pubblica nazionali nell'Eurozona consente di fornire elementi per una discussione *ex ante* sulle politiche di bilancio nazionali, rafforzando la sorveglianza macroeconomica per individuare, affrontare e gestire le crisi e gli squilibri macroeconomici⁷⁰, con la conseguente necessità di rimodulare – in tempi estremamente ristretti, peraltro – i cicli del bilancio nazionali per consentire il pieno svolgimento di tale fase di concertazione.

⁶⁸ Cfr. M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 12; R. Perez, *Le nuove procedure di bilancio in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1.

⁶⁹ Sulle modalità per l'attuazione, ciascuno Stato potrà liberamente individuare lo strumento giuridico nazionale più adeguato (costituzionale o legge quadro) e il tipo di regola di bilancio considerata opportuna (sull'indebitamento, sul saldo primario, sulle spese).

⁷⁰ Una specifica disamina della problematica è reperibile su BCE, *La riforma della governance economica nell'area dell'euro: elementi essenziali*, in *Bollettino mensile*, Marzo 2011.

Orbene, il rinnovato ciclo della programmazione italiano si caratterizza, rispetto *altre* esperienze europee, per coinvolgere attivamente il Parlamento nella definizione delle politiche di bilancio e dei livelli di governo decentrati nell'articolazione degli obiettivi programmatici; nonché per il più forte raccordo tra questi ultimi e quelli assunti in sede europea.

La precedente disciplina, al contrario, prevedeva che lo schema dell'aggiornamento del Patto di stabilità venisse presentato alle Camere solo quindici giorni prima dell'invio alla Commissione europea. La comunicazione alle Camere, inoltre, aveva valore meramente *conoscitivo*, non essendo prevista alcuna deliberazione da parte delle stesse.

Sembra venirsi a delineare, in capo al Parlamento, uno specifico *diritto* ad essere informato – e quindi a partecipare – delle principali decisioni “europee”, già introdotto con la legge n. 11/2005⁷¹ ed oggi specificato ed implementato nell'ambito del semestre europeo, con la previsione che il MEF riferisca alle Commissioni Parlamentari circa le linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio Europeo⁷².

Sotto il profilo dei rapporti tra Parlamento e Governo nella determinazione delle scelte di politica economica, che più di tutti interessano la presente analisi, emergono almeno due – fondamentali – considerazioni.

Sotto un primo profilo, si può osservare, invero con malcelata curiosità, un ripensamento dei rapporti con l'Unione europea.

Fino ad oggi, l'adesione all'Unione aveva comportato «l'erosione delle competenze dei legislatori nazionali ... [i quali] hanno definito, nel momento stesso dell'adesione all'Unione, meccanismi che li coinvolgessero attivamente nella «fase ascendente», o di formazione del diritto comunitario»⁷³.

Mentre molti Paesi nordeuropei hanno affrontato espressamente tale questione, introducendo specifici istituti, il Parlamento italiano ha spesso trascurato partecipazione alla formazione del diritto europeo, prevedendo che

⁷¹ Sul punto si rinvia a Senato della Repubblica, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La legge n. 11 del 2005 e il ruolo del Senato, Quaderni europei e internazionali*, 2009, 14.

⁷² Come previsto dall'art. 9, cc. 2 e 3 della L. 196/2009.

⁷³ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008. In particolare si rileva come i parlamenti inglese, danese o finlandese, tra tutti, abbiano previsto specifici strumenti di controllo ed indirizzo agli Esecutivi in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione, nonché in occasione della definizione degli atti normativi.

il Governo trasmetta settimanalmente gli atti e documenti preparatori della normativa europea, che vengono assegnati alle Commissioni competenti che potranno «esprimere il proprio avviso» attraverso un *documento* (alla Camera) ovvero una *risoluzione* (al Senato)⁷⁴.

Nel caso in cui «una delle due Camere (e quindi una commissione) abbia messo all'ordine del giorno l'esame di un progetto di atto comunitario, l'art. 4 della legge n. 11 del 2005 prevede che scatti una «riserva di esame parlamentare». In sostanza, il Governo non può «procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari» prima che si sia concluso l'esame parlamentare. Decorsi venti giorni, però, il Governo è libero di procedere anche in mancanza di pronuncia parlamentare»⁷⁵.

Su tale sistema si è inserito il Trattato di Lisbona⁷⁶ che ha inteso sviluppare la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla formazione del diritto europeo, nonostante gli stessi non siano riconosciuti quali *istituzioni comunitarie*. Di conseguenza, ai Parlamenti nazionali vengono trasmessi tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione, sui quali ciascuna Camera di ogni Parlamento, entro il termine di otto settimane, potrà formulare pareri e presentare rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà, che dovranno essere tenuti in considerazione in sede di formazione dell'atto.

Pertanto, da un esclusivo dominio degli Esecutivi nella formazione del diritto comunitario⁷⁷ si è passati verso un diretto contatto tra Parlamenti nazionali ed Istituzioni europee, ulteriormente implementato in occasione della predisposizione delle politiche economiche e di bilancio dell'Unione stessa e degli Stati membri.

Coscientemente, quindi, il legislatore del 2011 ha ripensato il ciclo del bilancio, in modo da intrecciare la determinazione delle politiche economiche nazionali con le indicazioni europee, in modo da assicurare una piena partecipazione del Parlamento alla determinazione della politica economica.

⁷⁴ È interessante rilevare come la 14^a Commissione permanente del Senato abbia lo specifico potere, in caso di inattività delle *altre* Commissioni di merito, di chiedere alla Presidenza la trasmissione delle proprie osservazioni direttamente al Governo.

⁷⁵ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Cordo di diritto parlamentare*, cit.

⁷⁶ Tale Trattato, com'è noto, è stato firmato il 13 dicembre 2007 ed ha apportato numerose e rilevanti modifiche al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato che istituisce la Comunità europea (che viene rinominato in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

⁷⁷ In tale contesto, le previsioni della legge n. 11 del 2005 apparivano quasi una *concessione* benevolmente accordata dal Governo alle Camere, piuttosto che uno specifico diritto di partecipazione ed indirizzo nella formazione del diritto comunitario.

Ed invero, la disciplina europea prevede esclusivamente che, nel primo semestre di ciascun anno, gli Stati membri presentino per la valutazione i programmi di stabilità e convergenza, nonché i programmi nazionali di riforma *prima* della loro presentazione ai Parlamenti.

L'Italia ha, al contrario, inteso coinvolgere sin da subito il Parlamento, nonostante siano stati previsti termini forse eccessivamente *stretti* per l'analisi e valutazione del Def. Quest'ultimo, infatti, nella prima e terza sezione contiene gli elementi essenziali che verranno trasmessi alle Istituzioni europee.

La prima sezione, lo si ricorda, contiene lo schema del Programma di stabilità, uniformato ai requisiti richiesti dall'UE e riporta gli obiettivi programmatici, oltre alle risorse finanziarie necessarie per far fronte agli impegni e gli obiettivi consentibili di indebitamento. La seconda sezione contiene, invece, lo schema di Programma nazionale di riforma.

Tale articolazione proietta il Parlamento «nel nuovo principio di coerenza della programmazione finanziaria interna con procedure e criteri programmatori definiti dall'Unione europea, rapportandosi all'efficienza delle riforme in corso, alle priorità del Paese e agli squilibri della competitività»⁷⁸. Entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'UE elaborate dal Consiglio europeo, il Ministro dell'economia riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma. Entro il 30 giugno di ciascun anno il Def è integrato da un apposito allegato – che il Ministro dell'economia è tenuto a trasmettere alle Camere - in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

⁷⁸ Cfr. M. Giusti, *Programmazione e documenti di previsione finanziaria*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011.

7. *I vincoli esterni. Verso un nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo secondo una risalente interpretazione?*

La partecipazione al sistema europeo comporta, pertanto, la sottoposizione a specifici *limiti* alla libertà di determinazione della politica economica da parte del Governo, introducendo l'esigenza di rafforzare i centri unificanti in seno al Governo stesso, rispetto i singoli Ministeri⁷⁹.

I vincoli, provenienti dal sistema europeo ovvero dal Parlamento non si possono, tuttavia, considerare quale «pressione esterna costringitiva e limitante, capace di indurre alla ragione anche una classe politica riottosa di fronte all'evidenza dell'enorme debito pubblico accumulato»⁸⁰.

Al contrario, l'apposizione di un *vincolo esterno* o comunque stabilito in via preventiva, consente di rafforzare il potere della politica rispetto al sistema degli interessi economici e sociali che la circonda, atteso che impone scelte e priorità selettive che solo la politica può operare⁸¹.

In altre parole, sembrerebbe che la limitazione della sovranità (*rectius*: della libertà di intervento e decisione nella politica economica) stante l'esistenza di un vincolo finanziario consente agli Esecutivi ed agli organi Legislativi di ripensare i proprio ruoli istituzionali e focalizzare la propria attenzione su specifici aspetti della politica economica, per rispettare i vincoli e contenere il disavanzo.

L'assenza del vincolo finanziario, viceversa, accresce la forza degli interessi parziali rispetto la politica, che non è in grado di resistere alle sollecitazioni contingenti.

Il passaggio dalla XIII alla XIV Legislatura e la recentissima esperienza della XVI Legislatura sembrano confermare tale riflessione.

Se nel corso della c.d. "I Repubblica" il Parlamento era posto al centro dell'intero procedimento decisionale, con il passaggio alla "II Repubblica" l'ago della bilancia si sposta verso il Governo.

⁷⁹ Contemporaneamente, bisognerà anche provvedere a ricollegare ovvero unificare gli esiti di concertazione o consultazione sul terreno delle politiche economiche, fino ad ora tenute su "tavoli separati".

⁸⁰ Cfr. A. Palanza, *La politica dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2002.

⁸¹ In tal senso si esprime A. Shick, *Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budget Poicy? The Role of Parliament in the Budget Process in OECD Member Countries, in Holding the Executive Accountable the Changing Role of Parliament in the Budget Process*, Convegno OCS (Parigi, 24 – 25 gennaio 2001).

Nel 1995, ad esempio, è stato presentato per la prima volta un maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la fiducia, spodestando interamente il Parlamento del potere di approvare la legge, atteso che – con l'apposizione della fiducia – viene posto dinanzi la scelta di approvare il testo *imposto* dal Governo ovvero, non votandolo, di aprire una crisi di governo ed andare a nuove elezioni.

Contemporaneamente, l'evoluzione della partecipazione italiana all'Unione europea comporta una progressiva perdita di sovranità e l'obbligo di intraprendere determinate azioni in materia di politica economica.

Tuttavia, l'esistenza di un vincolo o comunque di un obiettivo *esterno*, fissato cioè al di fuori della discrezionalità politica del Governo ovvero del Parlamento – altrimenti facilmente *contrattabile* – dovrebbe limitare il ricorso a meccanismi *distorsivi* del procedimento legislativo, che facciano prevalere un soggetto piuttosto che un altro.

Se gli obiettivi sono comunque *bloccati*, la “contrattazione” politica si sposta sulle modalità di attuazione degli stessi.

Il confronto con le parti sociali e le autonomie si sposta su un altro livello, quello della *quantità delle risorse* e degli investimenti, su cui il Parlamento potrà ben effettuare un precipuo controllo, verificando il raggiungimento degli obiettivi e la corretta esecuzione del bilancio al fine del perseguimento degli stessi.

In tal senso, il coinvolgimento del Parlamento nella determinazione del PSC e del PNR prima della loro trasmissione al Consiglio europeo, consente la formazione *condivisa* delle scelte macroeconomiche, restituendo – nonostante i ristretti tempi per la discussione ed approvazione – dignità al ruolo del Parlamento nella formazione delle scelte di politica economica nazionali.

Al tempo stesso, ritornando ad una lettura ottocentesca della procedura⁸², il coinvolgimento del Parlamento sembra fornire due importanti “vie di fuga” al Governo nella determinazione delle politiche di bilancio.

La prima attiene, evidentemente, allo “scarico della responsabilità” nella predisposizione della manovra. Il Governo, infatti, dopo aver predisposto una bozza della manovra si rimette alle valutazioni del Parlamento che, attraverso

⁸² Si rinvia alle riflessioni di cui *supra*, Cap. 1.

un voto di indirizzo politico, approva – e quindi fa’ proprie – le valutazioni e le strategie proposte dall’Esecutivo, ovvero indica le soluzioni alternative.

Così facendo, il Governo raggiunge l’ulteriore scopo di ricollegare – in sede di approvazione dei documenti di bilancio – le disposizioni ivi proposte al voto di indirizzo preventivamente formulato. Il ricorso alla questione di fiducia, del quale hanno ampiamente abusato le ultime legislature, potrebbe quindi assumere un ulteriore significato: non soltanto il “riferimento alla fiducia votata all’inizio della legislatura”, ma una richiesta di *coerenza* rivolta ad un Parlamento che si era già espresso indicando l’indirizzo della strategia di politica economica.

Se, quindi, la manovra è stata predisposta seguendo quell’indirizzo politico indicato dalle Camere, non sarebbe spiegabile né accettabile la mancata approvazione della manovra conseguente.

A meno che – ed in questo si sostanzia la seconda questione – situazioni di crisi sistemica ovvero specifici vincoli esterni non impongano l’assunzione di politiche difformi.

In questo senso, sembrano potersi ripensare le vicende della manovra estiva 2011. Ed invero, dopo l’espressione dell’indirizzo parlamentare, il testo della DFP è stato trasmesso all’Unione europea, per l’espressione del parere.

Pur salvando la manovra proposta, l’Unione indicava specifici elementi di criticità nel sistema Italia, con la conseguente necessità di porvi rimedio ed apportare le dovute correzioni alla manovra, alcune delle quali anticipate nel corso dell’estate.

Ancora una volta, quindi, il Governo sembra poter giustificare le proprie determinazioni in materia economica attraverso un doppio “scarico di responsabilità”, la prima nei confronti del Parlamento che, approvando i documenti programmatici con un documento di indirizzo conferma la bontà della manovra; la seconda volta *sfruttando* le indicazioni europee per giustificare scelte e previsioni difformi da quelle *concordate* con il Parlamento.

L'ESAME PARLAMENTARE DEI DOCUMENTI DI BILANCIO

1. Una procedura legislativa ordinaria “razionalizzato”

Dopo aver analizzato l'evoluzione dei contenuti dei documenti di bilancio ed i rapporti che, in occasione della loro formulazione, vengono a crearsi tra poteri dello Stato e gli *altri* soggetti del decentramento, appare necessario approfondire la procedura di approvazione dei documenti di bilancio, che si celebra all'interno del Parlamento, valorizzandone le peculiarità e approfondendo le *distorsioni* cui è stata soggetta nel corso degli ultimi anni.

I documenti di bilancio vengono sottoposti ad un esame parlamentare secondo «un procedimento razionalizzato e specializzato»¹, sia pure ricorrendo alle regole *ordinarie* del procedimento di approvazione delle leggi².

Tali procedure interne sono state definite, nei regolamenti parlamentari, per la prima volta nel 1982; successivamente con la riforma del 1988 i regolamenti sono stati *aggiornati* alla nuova situazione contingente regolamentando la discussione del D.P.E.F. e la disciplina del ciclo della quantificazione degli oneri delle leggi aventi riflessi finanziari.

Al termine della XIII Legislatura, in seguito alla riforma del 1999, sono intervenuti ulteriori ritocchi, come l'estensione dell'improcedibilità ai decreti legislativi privi di relazione tecnica.

Gli anni successivi hanno registrato numerose *novità*, tanto sul fronte politico che su quello istituzionale, che hanno portato a *ripensare* il rapporto tra Parlamento e Governo facendo emergere un'elevata conflittualità nei rapporti tra i due soggetti, con un palese *spostamento* del fulcro decisionale in capo all'Esecutivo che si trova costretto a fronteggiare, oltre che le *opposizioni* anche la propria maggioranza in Parlamento.

Il procedimento legislativo, in generale, e quello di bilancio, in particolare, hanno risentito fortemente di tale assetto, con la conseguente modificazione

¹ Cfr. M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Roma, Ediesse, 2004.

² Alcuni Autori, rilevando il particolare intreccio delle competenze e funzioni che viene a realizzarsi tra Parlamento e Governo proprio in occasione della legge di bilancio, ricomprendono tale procedura all'interno dei cc.dd. “procedimenti duali”; cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

delle procedure, incalzate dalle rigide *prese di posizione* dell'Esecutivo che necessita di portare avanti una determinata politica pubblica a fronte di numerose resistenze provenienti non solo dalle Camere, ma anche dai *nuovi centri* decisionali (Unione Europea e Regioni).

La XIV Legislatura si è caratterizzata per la forza (almeno numerica) della maggioranza di governo, abbastanza compatta nel suo complesso.

Successivamente, la legge elettorale è stata aggiornata con la legge n. 205/2005, introducendo delle soglie di sbarramento che, unitamente al riferimento alle coalizioni, era teso a ridurre la frammentazione partitica propria di un sistema proporzionale; l'attribuzione di un premio di maggioranza, inoltre, consente di garantire la stabilità alla coalizione (o alla lista) che ha ricevuto il maggior numero di preferenze.

Numerose sono state comunque le innovazioni verificatesi in via di prassi al procedimento di approvazione del bilancio, con notevole difficoltà ad analizzare il fenomeno basandosi esclusivamente sugli atti parlamentari.

L'analisi prenderà le mosse, anche (e soprattutto) in questo caso, dalla legge di contabilità e dalle norme regolamentari per verificare se ed in quanto, nella realtà, il procedimento delineato nel 1999 sia stato derogato (o implementato), per poi confluire nella riforma del 2009.

2. La sessione di bilancio.

I documenti di bilancio, una volta essersi formati in sede governativa, devono essere trasmessi alle Camere.

Come accade in occasione dell'iniziativa legislativa ordinaria, non vi è nessuna disposizione che imponga la presentazione del disegno di legge alla Camera piuttosto che al Senato (o viceversa), tale per cui – in ossequio ad una consuetudine dettata dalla *correttezza* dei rapporti istituzionali – i disegni di legge di bilancio e finanziaria vengono presentati ad anni alterni a ciascun ramo del Parlamento.

Tuttavia, tale scelta ha immediata influenza con riferimento alla durata della “sessione di bilancio”, atteso che i Regolamenti parlamentari prevedono che essa duri 90 giorni se inizia dinanzi la Camera dei Deputati, ovvero 85 se inizia dinanzi il Senato della Repubblica.

L'art. 119 r.c. prevede infatti che venga istituita un'apposita sessione per la discussione e l'approvazione dei disegni di legge di bilancio che, almeno limitatamente alla Camera, dura 50 giorni a decorrere «dall'effettiva distribuzione dei testi dei disegni di legge, delle tabelle allegate relative ai singoli stati di previsione e della relazione revisionale e programmatica, allorché disegni di legge sono presentati dal Governo alla Camera». Viceversa, quando la sessione di bilancio ha inizio al Senato della Repubblica, la sessione di bilancio alla Camera ha durata di 40 giorni.

In termini analoghi, l'art. 126, c. 9 r.s. dispone che «quando il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e il disegno di legge finanziaria sono presentati dal Governo al Senato, gli adempimenti previsti dai commi 6³ e 8⁴ debbono essere espletati, rispettivamente entro dieci giorni e entro venticinque giorni dal deferimento del disegno di legge finanziaria, e la votazione finale in Assemblea ha luogo nei successivi quindici giorni».

Viceversa, quando si ha deferimento dalla Camera dei Deputati, la durata della sessione al Senato è di 40 giorni.

Dalle disposizioni appena citate emergono chiaramente due principali aspetti che caratterizzano la sessione (parlamentare) di bilancio: la esclusività e la rigidità dei tempi per l'esame, derivanti direttamente dal dettato costituzionale relativo all'obbligo di approvazione *annuale* dei documenti di bilancio, nei termini puntualmente specificati dalla legge di contabilità⁵.

A tal fine, accanto la puntuale scansione temporale delle fasi di analisi e discussione dei provvedimenti in questione, viene altresì fissato il divieto di «svolgere, in nessuna sede, altre attività»⁶ durante l'esame congiunto.

A ciò si aggiunga la previsione secondo la quale «dalla data del deferimento del disegno di legge finanziaria fino alla votazione finale da parte

³ Art. 126, c. 6 r.s. «Ciascuna commissione [...], comunica il proprio rapporto scritto e gli eventuali rapporti di minoranza alla 5a Commissione permanente».

⁴ Art. 126, c. 8 r.s. «La 5a Commissione permanente [...], approva la relazione generale sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e sul disegno di legge finanziaria, che concerne anche – in separate sezioni – gli stati di previsione della spesa sui quali è competente per materia, e la trasmette alla Presidenza del Senato unitamente alle eventuali relazioni di minoranza».

⁵ Questa, come si è già indicato, prevede la coincidenza dell'anno finanziario con quello solare, fornendo un riferimento temporale certo entro il quale approvare il bilancio ed i documenti ad esso connessi.

⁶ Art. 126, c. 10 r.S.

dell'Assemblea»⁷ non è possibile iscrivere all'ordine del giorno disegni di legge che comportino variazioni di spese o di entrate, ovvero di modifica delle leggi contabili.

Alla Camera si prevede una più generica sospensione di «ogni deliberazione, da parte dell'Assemblea e delle commissioni in sede legislativa»⁸ sulle proposte legislative onerose, lasciando intendere la possibilità di svolgere *altre* attività istruttorie, pur compatibilmente con i tempi della sessione.

Di conseguenza, «nell'ultimo trimestre dell'anno si realizza in pratica un blocco sostanziale della legislazione con riflessi finanziari, che si arresta per non offuscare la definizione delle coordinate finanziarie relative all'anno successivo, in corso di definizione nella sessione di bilancio»⁹.

Ovviamente, l'attività parlamentare non viene ad essere interamente bloccata, atteso che la conversione dei decreti legge e degli «altri disegni di legge aventi carattere di assoluta indifferibilità secondo le determinazioni adottate all'unanimità»¹⁰ dalla conferenza dei capigruppo.

Viceversa, il regolamento della Camera, onde evitare possibili distorsioni tra fini e mezzi veicolate attraverso decisioni unanimistiche¹¹, tende a specificare le eccezioni ammesse, vale a dire i provvedimenti collegati, la ratifica di trattati e la recezione ed attuazione di normative comunitarie «quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari»¹².

L'esperienza della programmazione dei lavori e della predeterminazione dei tempi, essenziale ai fini del rispetto dei predetti vincoli costituzionali, si è ben presto estesa ad altre procedure, ivi compreso il procedimento legislativo¹³.

Il metodo della programmazione dei lavori andava a superare la logica della definizione dell'ordine del giorno “seduta per seduta”, su proposta del Presidente con decisione assunta a maggioranza dell'Assemblea stessa.

⁷ Art. 126, c. 11 r.S.

⁸ Art. 119, c. 4 r.C.

⁹ M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

¹⁰ Art. 126, c. 12 r.S.

¹¹ In particolare, M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit. rileva come queste decisioni siano spesso «fonte di decisioni non virtuose».

¹² Art. 119, c. 4 r.C.

¹³ Cfr. In tal senso A. Manzella, *Legge di piano e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, 1.

Sebbene il Parlamento fosse oggettivamente l'unico e solo decisore delle proprie attività, la produzione legislativa era palesemente ispirata a provvedimenti occasionali e sporadici, che spesso ponevano in secondo piano le indicazioni e le priorità del Governo¹⁴.

Al contrario, la discussione, per quanto serrata e spesso confusa, dei documenti di bilancio rappresentava un modello funzionale di contemperamento delle diverse esigenze della maggioranza e dell'opposizione, preoccupata la prima di disporre tempi certi per l'approvazione delle proprie proposte, la seconda di accedere ad un'approfondita discussione.

In coincidenza con la riforma della contabilità del 1988, anche il sistema della programmazione subisce, al Senato, un'evidente – ed importante – evoluzione, nel senso dell'imposizione del contingentamento dei tempi, quale meccanismo che consentisse di attuare il calendario ed il programma attraverso la determinazione di quote di tempo riservate a ciascun progetto di legge ovvero argomento, fissando altresì il termine entro il quale si dovrà concludere l'esame dello stesso.

Con precipuo riferimento alla sessione di bilancio, il metodo del contingentamento prevede che i 40 giorni della prima lettura previsti al Senato vengano ripartiti come segue. I primi 25 giorni vengono riservati alle attività istruttorie svolte dalle commissioni, che entro 10 giorni dal deferimento inviano il proprio rapporto alla Commissione bilancio, la quale, entro i successivi 15, elabora la relazione per l'Assemblea. Quest'ultima approverà i documenti di bilancio entro i rimanenti quindici giorni.

Alla Camera, i 45 giorni della prima lettura prevedono un maggiore coinvolgimento dell'Assemblea, alla quale si riservano ben ventuno giorni per la discussione ed approvazione, riducendo i tempi previsti per la fase istruttoria in commissione (per la quale si riservano i primi dieci giorni per le

¹⁴ La programmazione dei lavori, nella sua versione iniziale, era ancorata alla definizione del programma e del calendario dei lavori in seno alla conferenza dei capigruppo, ritenendo che fosse il solo modo per individuare un punto di equilibrio tra le esigenze dei gruppi di maggioranza e di opposizione. A tal fine, veniva richiesta l'unanime approvazione del programma e del calendario; atteso che raramente l'unanimità veniva raggiunta, le attività delle Camere proseguivano sulla base di una definizione seduta per seduta, basandosi sulla pacata decisione del Presidente.

attività delle Commissioni permanenti e i restanti quattordici per il parere all'Assemblea della Commissione bilancio).

In seconda lettura, i 35 giorni previsti al Senato vengono ripartiti tra le diverse sedi direttamente dal Presidente¹⁵; alla Camera, al contrario, vengono specificamente previsti 7 giorni per l'attività delle commissioni permanenti, 15 giorni a disposizione della Commissione bilancio ed i restanti 14 giorni per l'Assemblea.

Tale scansione temporale impone di soffermarsi per svolgere alcune riflessioni, alla luce della prassi seguita nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, non si può che rilevare come i tempi della discussione tra Commissione ed Assemblee siano ripartiti in modo equilibrato, se non addirittura paritario, a differenza di quanto accade nell'ordinario procedimento legislativo, spiccatamente incentrato sull'istruttoria in Commissione, che tende a divenire altresì la sede privilegiata della contrattazione.

Ciononostante, come già Altri¹⁶ hanno rilevato, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una prassi – spesso definita *patologica* – secondo la quale il dibattito nella commissione referente tende a dilatarsi, mostrando la massima apertura al confronto ed alla concertazione, confluendo in discussioni assembleari eccessivamente brevi e decise in sede di conferenza di capigruppo a maggioranza.

Attesa l'applicabilità delle regole *ordinarie* della programmazione anche in occasione della sessione di bilancio, emerge una prepotente presenza decisoria del Governo, che non solo *indica* i temi e gli argomenti ritenuti prioritari, ma riesce ad imporre le proprie priorità all'Assemblea attraverso il voto favorevole della propria maggioranza.

In verità, sarebbe superfluo finanche rilevarlo, il sistema democratico si fonda e sviluppa su queste regole e sulla circostanza secondo cui la decisione della maggioranza sia trovi efficacia anche nei confronti dei dissenzienti ed astenuti. Sennonché, le sessioni di bilancio degli ultimi anni sono spesso state *falsate* dalla discussione di disegni di legge di conversione di decreti legge con contenuto finanziario comportanti evidenti influenze sulla manovra in

¹⁵ Cfr. Art. 126, c. 9 r.S.

¹⁶ M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

discussione «travolge ogni cosa all'approssimarsi del termine costituzionale di scadenza»¹⁷, con il conseguente restringimento dei tempi a disposizione per la (diffusa) analisi e discussione sul testo della manovra, gli emendamenti e le variazioni importate dai provvedimenti d'urgenza, che vengono così a sovrapporsi e *intasare* un Parlamento fin troppo oberato.

Il contingentamento dei tempi, quale definizione anticipata di un tempo per l'esame parlamentare e ciascun intervento costituisce, in tale situazione, l'unica idonea garanzia che assicuri un'efficace o, per lo meno, funzionale discussione dei documenti di bilancio.

Ed invero, fissare un termine per ogni intervento, secondo una rigida e predeterminata successione consente di recuperare democraticità assicurando la partecipazione e favorendo una discussione organica e coordinata con le problematiche poste all'esame, secondo indirizzi e volontà principalmente di provenienza governativa.

Il normale procedimento normativo ha colto in modo estremamente puntuale le potenzialità del contingentamento, che rappresenta un utile strumento per bilanciare le istanze democratiche delle opposizioni, che porterebbero alla dilatazione dei tempi delle procedure, a fronte di un rigido e difficilmente superabile limite temporale che, al contrario, sembrerebbe favorire le istanze governative.

3. Lo stralcio preliminare.

Prima dell'assegnazione dei progetti di legge contenenti la manovra di bilancio alle Commissioni permanenti competenti, analogamente a quanto accade nell'ordinario procedimento normativo – un controllo preliminare da parte dei Presidenti dell'Assemblea che per prima riceve i progetti di legge.

L'istituto è stato introdotto nei regolamenti dopo la riforma del 1988, che tipizz-zando il contenuto della legge finanziaria ne ha permesso un controllo e un correlato potere di stralciare le disposizioni improprie.

Lo stralcio si configura pertanto come un potere autonomo del Presidente, che comunica all'Assemblea le disposizioni del progetto di legge finanziaria «estraneie al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in

¹⁷ M. Degni, *ult. cit.*

materia di bilancio e di contabilità dello Stato»¹⁸ ovvero quelle disposizioni «volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato»¹⁹.

È da notare come la (sola) norma del Senato preveda una doppia incompatibilità, aggiungendo alla tipizzazione prevista dall'art. 11 della legge n. 468/1978 (modificata), il divieto di modificare, in sessione di bilancio, le “regole del gioco”.

Con riferimento ai pareri connessi all'operazione di stralcio, emerge un'ulteriore differenza. Il Regolamento della Camera dei Deputati prevede il solo parere del collegio specializzato, preliminare alla comunicazione dello stesso; il Regolamento del Senato richiede anche il parere del Governo, autore delle disposizioni espunte, che deve essere espresso in Commissione.

La previsione stralciata al Senato diviene un separato disegno di legge, rispetto all'originale disegno di legge cui faceva parte, che il Presidente non può rifiutarsi di porre all'ordine del giorno.

Ovviamente, il nuovo progetto di legge sarà soggetto al contingentamento e sarà posto all'ordine del giorno, secondo il calendario dei lavori, solo al termine della sessione di bilancio.

Lo stralcio, inoltre, viene effettuato solo alla prima lettura perché nel corso della seconda lettura un'operazione di tal genere contrasterebbe con le scelte del Presidente di un ramo del Parlamento con quelle dell'altro Presidente che ha letto per primo il testo.

L'art. 126, c. 4 r.s. dispone che in seconda lettura il Presidente, qualora individui norme contrastanti con la legislazione vigente, comunica all'Assemblea le disposizioni contrastanti prima dell'assegnazione. La Commissione bilancio potrà quindi proporre eventuali emendamenti abrogativi di queste norme se non viene (o non può essere) attivata la procedura di stralcio. L'asimmetria dei regolamenti, come rilevata poc'anzi, ci permette di svolgere una considerazione.

Potrebbe infatti accadere che, per anni alterni, con legge finanziaria potrebbero essere modificate le norme contabili, poiché non è concesso al

¹⁸ Art. 120, c. 2 r.C.

¹⁹ Art. 126, c. 3 r.s.

Presidente della Camera il potere di stralciare queste norme, ne' lo si potrà fare nel passaggio al Senato.

Il meccanismo di stralcio non si è dimostrato strumento idoneo ad arginare la stratificazione normativa apportata dai collegati di sessione e dalla finanziaria potenziata con la riforma del 1999. I parametri di riferimento²⁰ sono stati inter-pretati in modo forse troppo estensivo e le stesse strutture di supporto al Presi-dente (sia di natura politica che tecnica) non si sono discostate dalla lettura dell'art. 11, l. n. 468/1978 riformato nel 1999 seguita dal Governo, limitandosi a piccole e marginali espunzioni.

4. L'esame in commissione.

Dopo aver proceduto con l'esame preliminare e l'eventuale stralcio, il Presidente, come accade nel procedimento legislativo ordinario, procede all'assegnazione del testo in Commissione, avviando così la fase istruttoria.

Ed invero, ai sensi dell'art. 72, c. 4 Cost., per l'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivo deve essere seguito il procedimento di esame ed approvazione diretta da parte dell'Assemblea, rivelando un particolare *favor* per la sede assembleare, del resto giustificato dall'estrema importanza degli influssi della manovra sulla vita e l'organizzazione dell'intero Paese.

Ciò non esclude che alle Commissioni possa essere riconosciuto un importante ruolo, quale supporto per l'attività di discussione parlamentare.

In particolare, la Commissione bilancio è destinataria di tutti i disegni di legge dei documenti attinenti al bilancio dello Stato, come afferma l'art. 125 r.s.. Analoga previsione non esiste nel Regolamento della Camere, ma in via di prassi si segue la stessa regola per cui tutti i documenti di bilancio o comunque aventi connessione con la materia economica hanno come destinataria la Commissione, che si presenta quale collegio specializzato posto a presidio dell'equilibrio dei conti pubblici.

In un sistema maggioritario, per realizzare tali funzioni ed evitare il monopolio della maggioranza di governo, è necessario definire procedure che garantiscano un ampio spazio alle strutture di supporto, che devono poter

²⁰ Legislativi per il progetto di legge finanziaria e contenuti nella risoluzione sul D.P.E.F. per il collegato di sessione.

esprimere pareri e valutazioni scientifiche approfondite senza per questo sovrapporsi alle decisioni politiche che, al tempo stesso, non possano travolgere tali contributi senza un procedimento “aggravato” ed ampiamente motivato.

È inoltre necessario individuare strumenti che permettano alle minoranze d’opposizione la denuncia di eventuali forzature delle regole.

La razionalizzazione della procedura di bilancio operata nel 1999, riducendo gli strumenti normativi al progetto di bilancio ed al disegno di legge finanziaria ha accentuato il ruolo delle Commissioni bilancio, che ne sono naturalmente titolari della sede referente²¹.

I disegni di legge collegati vengono prima assegnati alle commissioni permanenti competenti per materia e, solo successivamente, vagliate dalla Commissione bilancio.

Contestualmente all’esame della Commissione bilancio, le altre commissioni permanenti esaminano le parti di competenza del progetto di bilancio e del disegno di legge finanziaria. Per questa fase preliminare, i regolamenti prevedono che vengano redatti resoconti stenografici²².

Il Regolamento della Camera dei Deputati parla²³ di «sessione parlamentare» di bilancio, nella quale le commissioni permanenti elaborano un “rapporto scritto” (al Senato) ovvero una “relazione” (alla Camera) sulle parti di competenza, che devono essere inviate alla Commissione bilancio. Gli estensori dei rapporti²⁴ possono partecipare alle sedute della Commissione bilancio, senza diritto di voto, per interloquire sulle questioni di loro competenza.

I rapporti delle commissioni permanenti sono allegati alla relazione della Commissione bilancio all’Assemblea.

Dalla lettura delle relazioni, emergono delle considerazioni alquanto interessanti. Innanzitutto, i profili settoriali mostrano una complessità ed un’articolazione maggiore rispetto alla cornice finanziaria discussa nella sessione, per cui sarebbe preferibile non affrontare questioni troppo complesse che rischierebbero di venir “schiacciate” dalla torsione finanziaria.

²¹ Art. 120, c. 1 r.c. ; Art. 126, c.1 r.s.

²² La previsione è sintomatica, perché, solitamente, i resoconti stenografici vengono redatti nel caso di procedimento in sede referente.

²³ Art. 119 r.c.

²⁴ Accanto al rapporto di maggioranza, possono essere previsti dei rapporti di minoranza.

In secondo luogo, dalle relazioni settoriali emerge una contrapposizione politica meno netta rispetto alla politica di bilancio complessiva. Per tale motivo, è preferibile lasciare al confronto dialettico tra le Commissioni di merito ed i Ministri di spesa la declinazione delle politiche di settore.

Per l'approvazione, la Costituzione rinvia al procedimento ordinario di approvazione delle leggi, per cui si prevedono passaggi in commissione referente (Commissione bilancio) e in commissioni consultive (le Commissioni permanenti di merito), cui segue il vaglio e l'approvazione dell'Assemblea.

In via di prassi, anche l'approvazione dei disegni di legge collegati (di sessione) segue il procedimento ordinario, ma nulla vieta che si possa applicare il procedimento in commissione legislativa.

5. L'emendabilità dei documenti di bilancio.

L'attività principale delle commissioni è quella di redigere dei pareri per la Commissione bilancio sui profili settoriali della decisione finanziaria.

Il Regolamento del Senato prevede l'ulteriore potere di esaminare emendamenti agli stati di previsione del bilancio inerenti alla competenza delle singole commissioni (in sede consultiva), dove necessariamente devono essere presentati. Viceversa, gli emendamenti al disegno di legge finanziaria devono essere presentati alla Commissione bilancio²⁵.

La possibilità di proporre ed esaminare emendamenti è tipica della sede referente, derogata nel caso delle leggi di bilancio, costituendone una particolarità, che si somma a quella secondo cui le commissioni permanenti si presentano quali collegi specializzati sulle questioni settoriali (analogamente, la Commissione bilancio si presenta quale collegio specializzato per l'intero complesso dei documenti di bilancio).

Gli emendamenti presentati in commissione e da questa approvati, vengono trasmessi alla Commissione bilancio (unico soggetto che può modificare concretamente il testo) quali proposte della relativa commissione.

²⁵ Art. 128, c. 1 e 2 r.s.

Tuttavia, alla Commissione bilancio è riconosciuto il potere di rigettare gli emendamenti così presentati, con l'obbligo di farne comunque menzione nella relazione all'Assemblea.

In particolare, l'eventuale rigetto degli emendamenti dovrà essere motivato, dimostrando l'incompatibilità con il quadro generale complessivo della manovra con i profili settoriali sostenuti dalla commissione di merito. Sennonché, la prassi della dialettica tra commissioni di merito e Commissione bilancio ha mostrato una maggiore attenzione per le questioni allocative, di natura contabile piuttosto che la compatibilità e le intersezioni dei profili settoriali.

È utile segnalare che, alla Camera, alle commissioni di merito viene riconosciuto un ruolo maggiore, in quanto possono approvare non solo emendamenti compensativi nell'ambito dei singoli stati di previsione, ma anche emendamenti relativi al disegno di legge finanziaria per le parti di competenza. L'insieme delle proposte viene quindi trasmesso alla Commissione bilancio che dovrà motivare l'eventuale rigetto.

Alla Commissione bilancio sono inoltre presentati «gli emendamenti che modificano i limiti del saldo netto da finanziare, l'ammontare delle operazioni di rimborso prestiti e il livello massimo di ricorso al mercato, stabiliti nel disegno di legge finanziaria, ovvero le ripartizioni di spesa tra più stati di previsione, ovvero i titoli generali dell'entrata e della spesa o il quadro generale riassuntivo»²⁶.

Direttamente collegata con la tipizzazione del contenuto della legge finanziaria e di bilancio è l'analisi circa l'ammissibilità degli emendamenti riconosciuto alla Commissione bilancio ed in sede consultiva alle altre commissioni permanenti, con riferimento all'insieme delle proposte legislative che compongono la sessione.

In questo modo, il potere di emendamento viene fortemente limitato ed il Governo, formalmente sullo stesso piano dei singoli parlamentari circa il vaglio delle proposte emendative, si vede assegnato un consistente plusvalore procedurale. In buona sostanza, si stabilivano gli oggetti della manovra, nel provvedimento collegato di sessione, che ha accompagnato bilancio e finanziaria fino al 1999; stabilisce gli effetti degli emendamenti sugli

²⁶ Art. 126, c. 2 r.c.

aggregati di finanza pubblica diversi dal bilancio dello Stato; indica le componenti del progetto di bilancio suscettibili dell'azione di variazione marginale.

Il Governo si presenta quindi come il soggetto “forte” della sessione di bilancio.

La declaratoria di ammissibilità si è estesa dalla decisione di bilancio anche ad altri procedimenti, ad esempio nella conversione dei decreti legge per cui l'accertamento della stretta attinenza alla materia è peraltro adoperata in modo insufficiente

Il primo vaglio di ammissibilità si verifica in Commissione bilancio, che valuta tutte le proposte presentate sotto un duplice profilo: carenza di copertura finanziaria ed estraneità con l'oggetto della legge di bilancio o finanziaria. Al Senato è prevista anche l'impossibilità di modificare le norme di contabilità²⁷, mentre alla Camera è prevista l'esplicita assunzione delle deliberazioni adottate per lo stralcio quale criterio per il vaglio della copertura²⁸.

La declaratoria di ammissibilità è prerogativa del Presidente (dell'Assemblea o della Commissione), analogamente al potere di stralcio, che gli consente di evitare l'inserimento di contenuti non perfettamente in linea con i limiti previsti e, spesso, in maniera non troppo ortodossa. Tuttavia, bisogna segnalare come il ruolo del Presidente rischi di diventare evanescente, venendo travolto dall'affermazione delle finalità più disparate²⁹ che, nella decisione di bilancio, acquistano notevole valore.

Dal punto di vista procedura, la dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento impedisce la sua discussione (e votazione), nonché la sua ripresentazione in Assemblea. In via di prassi, viene prevista una sorta di “ricorso in appello”, consentendo di ricorrere al Presidente della Commissione che può modificare una decisione presa in precedenza, magari

²⁷ Art. 128, c. 6 r.s.

²⁸ Art. 121, c. 5 r.c.

²⁹ Si fa riferimento, evidentemente, all'esigenza di attuazione del programma di governo ed il rispetto dei vincoli europei, cui si contrappone la necessità di discutere diffusamente sulle proposte, anche introducendo nuove e diverse modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché la volontà di introdurre contenuti ulteriori e diversi da quelli di bilancio e finanza pubblica.

non adeguatamente ponderata, anche per la ristrettezza dei tempi in cui viene svolto l'intero procedimento.

5.1. L'emendabilità nel periodo del "risanamento" (1989 – 1999).

Al fine di meglio comprendere le dinamiche dialogiche e l'importanza della verifica sugli emendamenti, appare utile ricostruire le prassi emendative verificatesi nel corso di due periodi contigui, quello del c.d. "risanamento" (1989 – 1999) e il c.d. "berlusconismo" (2000 – 2011).

Nel primo periodo considerato, lo si ricorda, il Parlamento veniva chiamato ad approvare una finanziaria c.d. *asciutta*, accompagnata da numerosi disegni di legge collegati dai contenuti quanto mai ampi e spesso non direttamente connessi con la manovra (c.d. collegati *ordinamentali*).

In sede di procedura parlamentare, la discussione e la votazione del provvedimento collegato precedeva quella dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, che dopo la comune discussione generale venivano vagliati disgiuntamente in sequenza, con la conseguente determinazione di tre distinti momenti, nei quali venivano esaminati e votati emendamenti ed articoli relativi ai distinti strumenti finanziari.

Per spostare risorse da uno strumento all'altro, era necessario presentare un emendamento c.d. «a scavalco», che poteva ridurre stanziamenti del progetto di bilancio, per utilizzarlo nella finanziaria, o incrementare le entrate del provvedimento collegato, per utilizzare il maggior gettito nel disegno di legge finanziaria.

Il vantaggio dell'emendamento a scavalco consisteva nel poter attuare una diversa allocazione delle risorse tra distinti strumenti con un'unica decisione.

La presentazione di emendamenti distinti, connessi al conseguimento della medesima finalità, potrebbe creare degli inconvenienti.

In forza del principio (o criterio?) del pareggio, la modifica di uno dei documenti di bilancio deve essere seguita da una modifica agli altri documenti, che potrebbe non venir presentata o approvata in Commissione (o in Assemblea), con la conseguenza, altrimenti, di ottenere il peggioramento degli equilibri finanziari.

La prassi della Camera, cogliendo il problema appena esposto, ammetteva l'interemendabilità tra i vari strumenti. Al Senato, puntando l'accento sul

grado di tipizzazione, non consentiva lo scavalco tra il provvedimento collegato e gli altri oggetti della decisione, ammettendo, dopo la fase degli emendamenti "binari", quello tra bilancio e finanziaria.

Gli "emendamenti binari" tra bilancio e finanziaria, prima dell'ammissione dello scavalco determinavano la connessione politico-procedurale tra le due ipotesi emendative per cui l'approvazione della prima, pur rimanendo formalmente distinta dalla seconda, ne condizionava l'esito.

Al Senato, veniva seguito un criterio restrittivo tale per cui non si impedivano emendamenti al collegato che fossero riduttivi della spesa o incrementativi delle entrate, se destinati a preordinare spazi finanziari per contestuali aumenti di spesa nell'area del disegno di legge finanziaria³⁰. Difficilmente poteva, però, accadere l'opposto, vale a dire la presentazione di emendamenti modificativi della finanziaria al collegato, fondata sulla difficoltà di determinare gli incrementi di spesa di quest'ultimo.

L'analisi dei provvedimenti collegati nel decennio in questione, evidenzia l'evoluzione delle pressioni parlamentari nelle sessioni di bilancio, tese a difendere gli obiettivi prefissati in termini di saldi finanziari e a garantire ordinati e trasparenti processi decisionali. Questi tentativi inoltre si sono in pratica arenati ogni anno, su un provvedimento collegato scarsamente selezionato all'interno del governo nella fase preparatoria.

La necessità di apportare modifiche si scontra inoltre con il dato temporale predeterminato della sessione e con la difficoltà di approntare relazioni tecniche accurate nel poco tempo a disposizione.

5.2. L'emendabilità dei documenti di bilancio durante il c.d. "berlusconismo"

Recependo i problemi applicativi appena indicati, la riforma della disciplina della contabilità pubblica e dei regolamenti parlamentari operata nel 1999 ha introdotto un significativo elemento di semplificazione, che ha determinato l'impossibilità di effettuare scavalchi tra progetto di bilancio e finanziaria.

Stante la modifica introdotta Il successivo decennio (2000 – 2011), stante

³⁰ Si determinava in questi casi, una sorta di vincolo politico-procedurale, che consentiva di considerare obbligata l'approvazione del successivo emendamento di utilizzo.

Nel corso dell'ultima legislatura, si è fatto abbondante uso dello strumento emendativo, spesso in modo “distorto”.

La possibilità di porre emendamenti alla Legge finanziaria, senza dubbio consente il verificarsi del “gioco democratico”³¹ sancito dalla previsione di cui all'art. 81 Cost., a mente del quale la sessione di bilancio non può che svolgersi in Assemblea. Allo stesso tempo, però, si rischia di non poter attuare il programma della maggioranza di Governo.

Curiosamente, nel corso delle ultime legislature, il principale emendatore della legge finanziaria era il Governo stesso e non il Parlamento.

Di conseguenza, il Governo, presentando i suoi emendamenti, non solo si contrapponeva ai gruppi non facenti parte della maggioranza parlamentare, il che potrebbe essere anche “accettabile” dal punto di vista politico; senonché il Governo si è spesso contrapposto anche alla propria maggioranza parlamentare ed alle categorie sociali: dapprima creando una divisione del fronte sindacale che solo successivamente si è ricompattato³².

Nel corso della sessione di bilancio 2001, ad esempio, il “tasso di scontro” tra maggioranza ed opposizioni si mostra particolarmente elevato rispetto le sessioni precedenti, facendo emergere l'esistenza, in realtà, di una sola (moderatamente) compatta opposizione: il Parlamento.

Ed invero, a fronte di 51 proposte emendative provenienti dalla Commissione bilancio della Camera, sono state presentate 57 proposte da parte del Governo, soprattutto negli ultimi giorni della discussione³³. In particolare, se è vero che le proposte emendative della Commissione vengono comunque approvate dalla maggioranza (dei membri della Commissione), risultando come organica volontà fatte salve le *dissenting opinion* emergenti dalle relazioni di minoranza, ne consegue che la maggioranza dei membri della commissione aveva intenzione di modificare il testo governativo³⁴.

³¹ Tale locuzione viene utilizzata da G. Sartori, *Quel pasticciaccio della par condicio*, in *Corriere della Sera*, 27 settembre 1999.

³² Ad es. il Governo ha operato le sue riforme nel settore giustizia contro l'intera magistratura, analogamente nel campo dell'istruzione, università e ricerca.

³³ Sul punto si rinvia agli interventi degli on.li Giordano, Maura Cossutta, Violante, Castagnetti, Zanella e Intini nel corso della seduta del 18 dicembre 2001 in Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 18 dicembre 2001.

³⁴ Invero si registrano ulteriori considerazioni, atteso che le commissioni parlamentari sono formate in modo “proporzionale rispetto ai gruppi”, e sono i gruppi parlamentari a creare una maggioranza in Parlamento. Di conseguenza, a meno di voler ritenere che in occasione della votazione finale sugli emendamenti alla manovra, la maggioranza di governo in

Particolarmente significativo è stato l'intervento della presidenza della Camera che, in modo estremamente deciso, ha cercato di *mediare* le posizioni, cercando prioritariamente di salvaguardare le prerogative dell'Assemblea rispetto a quelle governative³⁵, procedendo con la dichiarazione di inammissibilità di varie parti del testo, stante l'assenza di una «spontanea espunzione delle parti inammissibili, da parte della Commissione e del Governo»³⁶.

Una situazione meno rosea è da rilevarsi in relazione alla sessione di bilancio 2002, in occasione della quale, alla Camera, dopo sei sedute dedicate alle votazioni degli articoli e degli emendamenti, il giorno precedente la seduta nella quale era prevista la votazione finale, il Presidente della Camera richiamò l'attenzione sulla circostanza secondo la quale nelle precedenti giornate erano state effettuate *solo* 442 votazioni, a fronte dell'892 ancora mancanti³⁷.

Evidentemente, tali situazioni possono essere interpretate a testimonianza di un cambiamento profondo nei rapporti interni la stessa maggioranza di governo, indice di una più profonda evoluzione della compagine politica, che non riesce a formulare un testo condiviso da sottoporre all'approvazione.

Il fenomeno ha, infine, raggiunto una dimensione *patologica* tale da «compromettere seriamente la possibilità di un chiaro e ordinato svolgimento del dibattito e l'approfondimento delle singole questioni»³⁸ nel corso della sessione 2003, in occasione della quale il Presidente del Senato, On. Marcello Pera, d'intesa con il Presidente della Camera, ha emanato un'apposita Circolare, precisando gli orientamenti in base ai quali la Presidenza avrebbe seguito in relazione al vaglio dei contenuti della manovra ed al regime di ammissibilità degli emendamenti.

commissione era venuta meno (pensiamo quindi ad un astensionismo di massa, come peraltro – faziosamente – veicolato da molte sigle giornalistiche), la stessa maggioranza di governo, coscientemente, ha voluto trovare un accordo ed una mediazione efficace con le opposizioni, contrapponendosi con le originarie scelte governative.

³⁵ In tal senso, si può apprezzare il preannuncio della possibilità di una dichiarazione di inammissibilità parziale finalizzato ad indurre il Governo ad un *self restraint* nell'utilizzo delle proprie prerogative emendative. Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta del 18 dicembre 2001.

³⁶ Cfr. M. Caputo, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rass. Parl.*, 2006, 2.

³⁷ Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta del 10 novembre 2002., n. 168.

³⁸ Circolare del Presidente del Senato, 3 ottobre 2003.

Sennonché, in quell'anno si sviluppa la prassi di accompagnare la presentazione del disegno di legge finanziaria con una serie di distinti provvedimenti d'urgenza, che vanno ad *intasare* ulteriormente il flusso dei documenti di bilancio da approvare³⁹. Ed invero, il decreto legge n. 269/2003, connesso con la manovra finanziaria per il 2004, ha quasi sostituito il ddl. Finanziaria sotto vari aspetti⁴⁰, con la conseguente *svalutazione* del ruolo e della funzione del Parlamento.

A ciò si aggiungano le differenti valutazioni operate dalle Presidenze delle Camere in ordine alla natura giuridica dell'atto in questione. Al Senato, infatti, basandosi sulla *forma* dell'atto, fu considerato come decreto-legge e, in quanto tale, gestito secondo le ordinarie procedure di calendarizzazione, *assecondando* le posizioni governative, nonché consentendo alla Presidenza il solo potere di dichiarare inammissibili le proposte emendative estranee per materia all'oggetto del provvedimento⁴¹. Alla Camera, dopo un lungo ed articolato dibattito presso la Giunta per il Regolamento ed in Conferenza dei Presidenti di Gruppo, il provvedimento d'urgenza è stato qualificato come *collegato alla manovra*, anche in considerazione della Nota di aggiornamento al DPEF adottata il 2 ottobre e della relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, la quale richiamava esplicitamente il d.l. 269 quale «parte integrante della manovra di finanza pubblica», con la conseguente possibilità per il Presidente di stralciare le disposizioni estranee rispetto al contenuto *tipico* dei documenti in questione ed operando un puntuale controllo per la verifica della copertura degli oneri finanziari.

³⁹ Recentemente si è, peraltro, confermata tale tendenza ad adottare procedimenti d'urgenza in chiave "preventiva" rispetto alla manovra prevista con legge finanziaria e disegni di legge collegati, spostando il contenuto rilevante della manovra economico-finanziaria al di fuori dei documenti e della sessione di bilancio.

⁴⁰ Il contenuto di tale decreto legge, infatti, corrispondeva a gran parte del contenuto tipico del ddl finanziaria, come rilevato dal Presidente della V Commissione, on.le Giorgetti. Cfr. Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 7 ottobre 2003 nonché P. Gambale, P. Perrotta, *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge "particolare"*, in *Amministrazioneincammino*, su www.luiss.it, 2004; M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

⁴¹ Cfr. art. 97, c. 1 r. S.

5.3 *Segue. Maxi-emendamenti e questione di fiducia, un nodo irrisolto che indebolisce il Parlamento?*

La diversa interpretazione della natura del decreto legge 269 ha, infine, trovato soluzione con il ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo, cui è seguita l'immediata reazione da parte delle opposizioni che invitarono il Governo, «dopo aver adottato già una simile decisione nel corso dell'esame del controverso «decretone», a non procedere al ricorso del voto fiduciario» anche in relazione ai documenti *propri* della sessione di bilancio⁴², come peraltro già era stato annunciato.

La stessa Presidenza della Camera, nella medesima occasione, accoglie le sollecitazioni delle opposizioni dichiarando che non avrebbe giudicato ammissibile un maxiemendamento che avrebbe accorpato tutto il contenuto della legge finanziaria, data l'eterogeneità dei contenuti, senza per questo demonizzare *a priori* l'eventuale ricorso alla questione di fiducia essendo «uno strumento al quale, nel corso di diversi giorni di lavoro parlamentare, si può ricorrere in alcuni momenti di emergenza».

In particolare, nel tentativo di rispettare il disposto di cui all'art. 72, c. 1 Cost., a mente del quale le votazioni dei disegni di legge avvengono «articolo per articolo», al fine di garantire al parlamentare un esercizio consapevole del voto e la possibilità di votare in maniera diversa per le diverse disposizioni, garantendone così la libera espressione della volontà, è stata richiesta la presentazione di «più di un maxiemendamento».

La presentazione di un maxi-emendamento, invero, *falsa* tale meccanismo, in quanto si sostituisce l'intero contenuto del disegno di legge con una disposizione eterogenea che potrà essere votata con un solo voto, senza lasciare spazio ad alcun reale intervento emendativo.

Tale intervento risulta altresì precluso nelle ipotesi in cui il Governo ponga la questione di fiducia, in quanto il testo della proposta – recante l'intera manovra – viene *blindato* ponendo il Parlamento nella situazione di dover scegliere se mantenere in carica il Governo, subendone però l'imposizione di scelte fondamentali per il Paese senza poterle sindacare, ovvero travolgere

⁴² Cfr. gli interventi dei rappresentanti dei gruppi politici dell'opposizione On.li Violante, Castagnetti, Giordano e Villetti; Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta del 10 dicembre 2003.

L'Esecutivo facendogli mancare la fiducia, con il rischio di non riuscire ad approvare la manovra entro il termine dell'anno solare.

Sulla questione quantitativa, i Presidenti delle Camere avevano espressamente richiesto la salvaguardia, almeno formale, del criterio secondo il quale si procede a due votazioni successive, la prima avente ad oggetto i singoli articoli, la seconda il testo nella sua interezza. Il Governo, recependo tale indicazione metodologica, a fronte della precisa scelta di non ritenere altrimenti ammissibili maxiemendamenti interamente sostitutivi del disegno di legge, presentò tre distinti maxiemendamenti su ciascuno dei quali pose la questione di fiducia⁴³.

La sessione in questione è stata ulteriormente segnata da lunghe attese per la formale presentazione delle proposte emendative del Governo, cui si è risposto prevedendo numerose sospensioni⁴⁴.

Ed invero, dopo l'approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, (ore 12.25), il Presidente sospese i lavori parlamentari sino alle 17.05, onde consentire al Governo di concludere la formulazione delle proprie determinazioni e conseguentemente presentarle all'Assemblea⁴⁵. La seduta fu quindi nuovamente sospesa per riprendere alle 20.05 con la comunicazione dell'avvenuta presentazione degli emendamenti governativi e della necessità, per la Presidenza, di svolgere il relativo controllo sull'ammissibilità.

Emergono, da tale esperienza, due fondamentali elementi su cui appare opportuno operare una riflessione.

Il primo attiene al ruolo del Parlamento ed i suoi rapporti con il Governo, palesemente improntati alla mediazione delle posizioni, nonché all'accoglimento delle istanze governative, probabilmente anche in base alla consapevolezza che tali intendimenti "dell'ultimo minuto" non sono dovuti tanto ad un atteggiamento di chiusura e *scorrettezza* procedurale di un

⁴³ La richiesta venne presentata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo nella seduta di venerdì 12 dicembre 2003, mentre le tre votazioni sono state effettuate nelle sedute del 15 e 15 dicembre.

⁴⁴ La Conferenza dei Presidenti di Gruppo, tenutasi alle 11 del giorno 11 novembre al fine di acquisire gli intendimenti del Governo e dei Gruppi sull'organizzazione del dibattito sulla finanziaria, aveva infatti recepito la volontà dell'Esecutivo, espressa tramite il Ministero per l'attuazione del programma di Governo, di voler presentare alcuni maxiemendamenti e, in quell'occasione, fu sostanzialmente accolta la richiesta.

⁴⁵ Alla ripresa dei lavori, tuttavia, fu disposta un'ulteriore sospensione, connessa all'impegno assunto dal Governo di presentare le proposte emendative entro le ore 18.00.

Esecutivo che ritiene di veicolare esclusivamente la propria posizione, in violazione del sistema di democrazia parlamentare vigente. Al contrario, a chi scrive sembra potersi apprezzare una grande apertura al confronto e di comprensione delle ragioni che possono aver portato l'Esecutivo ad intervenire in modo organico (ed unitario) sulla manovra già presentata, probabilmente con la consapevolezza che le innovazioni contenute nel testo potrebbero essere state rese necessarie a seguito dell'evoluzione del dibattito parlamentare, del percepirsi all'interno del Paese della crisi mondiale ovvero in ragione del confronto con le parti sociali e le Autonomie locali che potrebbero aver individuato una soluzione *alternativa* a quella originaria di mediazione tra le posizioni originarie.

Il secondo momento di riflessione riguarda invece il ruolo della Presidenza delle Camere, che diviene il vero *arbitro* della contesa tra Parlamento e Governo, nonché *giudice di ultima istanza*⁴⁶ del contenuto della manovra. Tali funzioni sono state esercitate con estrema autorevolezza e cautela, tanto da impiegare quasi 24 ore (tutta la notte tra giorno 11 e 12 dicembre, nonché quasi tutta la giornata del 12 dicembre 2000) per l'esercizio del vaglio di ammissibilità delle proposte emendative⁴⁷.

Nonostante i richiami alle responsabilità di tutti gli attori al fine di addivenire ad una riforma del sistema della contabilità e delle procedure che non fosse surrettizio, ma consentisse di individuare un percorso virtuoso da compiere in materia⁴⁸, la sessione di bilancio 2004 si svolse in modo estremamente turbolento sia sotto il profilo procedurale che politico.

6. L'esame dei documenti di bilancio.

Procedendo con la ricostruzione delle prassi e distorsioni alle procedure registrate nel corso dell'ultimo decennio, l'analisi della sessione per il 2005

⁴⁶ In tal senso si esprime anche M. Caputo, *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria...*, cit.

⁴⁷ Tale potere è stato peraltro esercitato in modo tale da consentire la conoscibilità dei testi ai Gruppi parlamentari solo al termine della stessa valutazione, nonostante le opposizioni rivendicassero il diritto a conoscere, ancor prima dell'esito del vaglio di ammissibilità, il testo dei maxiemendamenti, come accade per le proposte emendative presentate ordinariamente. L'esito di tale operazione ha poi portato ad un'articolata inammissibilità dei testi, svolgendo numerose considerazioni tecniche sotto il profilo della copertura e degli effetti finanziari.

⁴⁸ Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 17 dicembre 2003.

consente di approfondire l'ulteriore fase assembleare dell'esame dei documenti di bilancio e la successione delle letture, onde verificare non solo gli scostamenti rispetto la procedura *ordinaria*, ma anche le distorsioni emergenti nel sistema dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Orbene, l'indagine preliminare delle commissioni è seguita dalla discussione generale congiunta, favorendo un approccio unitario nell'esame dei documenti che compongono la manovra.

Tuttavia, dall'analisi delle relazioni (di maggioranza e minoranza) è possibile rilevare come, negli "anni del risanamento", l'attività parlamentare perseguiva essenzialmente l'ottenimento di visibili miglioramenti dei saldi finanziari, cosicché si registravano minori articolazioni delle politiche perseguibili.

Con l'ingresso nell'Unione monetaria, gli obiettivi tendono a differenziarsi maggiormente tanto sul versante delle entrate che su quello delle spese, conferendo maggiore libertà alle politiche economico-finanziarie.

L'elemento che concretamente influenza l'azione del Parlamento riguarda la *solidità* dei progetti governative presentati, in relazione alle modalità di formulazione delle stesse.

Ed invero, se queste sono connotate da un forte grado di indeterminazione e quindi aperte al confronto parlamentare, il rischio di confusione sarà difficilmente evitabile. Per converso, se le norme sono circoscritte e corredate da relazioni tecniche precise, il processo di discussione (e approvazione) non potrà che essere lineare ed ordinato.

Le modalità circa la formazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, fortemente articolate e solo marginalmente omogeneizzate dall'azione governativa, si riflette negativamente sull'esame parlamentare e rende la resistenza dei testi governativi più debole all'azione emendativa.

I documenti di bilancio vengono letti per tre volte e modificati in entrambi i rami del Parlamento, adottando lo schema, già analizzato, di passaggio tra Commissione bilancio ed Assemblea, secondo la scansione mutuata dal procedimento ordinario.

Dopo le relazioni della Commissione all'Assemblea, seguono gli interventi e le repliche dei relatori e del Governo, fino ad arrivare all'esame ed alla votazione degli articoli e dei relativi emendamenti.

La tipizzazione del contenuto della legge finanziaria e l'intreccio che si viene a formare tra legge di bilancio, che fotografa la situazione economica del Paese a legislazione vigente; legge finanziaria, che apporta modifiche alle grandezze economiche fondamentali (saldo netto da finanziare, ricorso al mercato, varia-zione di aliquote...); leggi collegate, che apportano le modifiche non consentite con i primi due strumenti, fa in modo che anche il procedimento in Assemblea consista in un intreccio scandito in diversi momenti.

In particolare, con la riforma del 1988 si era posto il problema di trovare un sistema di votazione dei documenti di bilancio coerente con la tipizzazione della legge finanziaria, di modo che le innovazioni introdotte dai collegati che avrebbero potuto influenzare i saldi di finanza pubblica ovvero i contenuti ed i dati economici e finanziari contenuti nella legge di bilancio e finanziaria potessero essere correttamente introdotti – con la presentazione di apposite note di variazione – nel disegno di legge.

Prima della riforma del 1988, il disegno di legge finanziaria veniva analizzato ed approvato per primo, con la conseguenza che il disegno di legge di bilancio dovesse essere aggiornato alla situazione normativa vigente innovata con la finanziaria che poteva aver modificato – a titolo esemplificativo – le aliquote, con la necessità di adeguare le cifre preventivate nel bilancio, che veniva così approvato per ultimo dopo aver *subito* le variazioni necessarie.

Dopo la l. n. 362/1999, invece, il sistema di votazione è stato ribaltato, anche per venire incontro alle distorsioni procedurali di cui, in parte, si è già dato conto, che ponevano maggiore attenzione al risultato finale (vale a dire l'approvazione di una manovra che fosse conforme agli intenti di politica economica e finanziaria), piuttosto che rispettosa dei meccanismi e principi della democrazia parlamentare.

6.1. La successione delle letture parlamentari tra ordinaria procedura legislativa e razionalizzazione temporale necessitata: il caso della sessione di bilancio 2004

Una volta che il testo della manovra perviene in Assemblea, secondo i regolamenti vigenti, si procede «all'esame degli articoli del disegno di legge di bilancio, iniziando da quello di approvazione dello stato di previsione

dell'entrata, degli articoli del disegno di legge finanziaria e alla sua votazione finale»⁴⁹.

L'ordine di votazione è tale da limitare gradualmente i “gradi di libertà” degli attori. In tal senso, vengono inizialmente votati i primi tre titoli dell'entrata e, successivamente, il Titolo IV; ogni emendamento relativo agli articoli che richiamano gli stati di previsione della spesa dovrà necessariamente essere compensato, per non contrastare con le precedenti votazioni⁵⁰.

Eventuali emendamenti modificativi in senso riduttivo di stati di previsione della spesa, non compensati con incrementi degli stanziamenti di altri, sono posti in votazione in correlazione al Titolo IV, poiché, se approvati, ne modificano l'importo.

Gli stanziamenti relativi all'entrata del bilancio hanno carattere revisionale e le proposte emendative possono essere finalizzate esclusivamente all'indicazione di una previsione migliore rispetto a quella proposta dal Governo.

Definito il Titolo IV delle entrate, gli emendamenti agli stati di previsione del bilancio devono essere necessariamente compensati e non potranno che esserlo in misura sempre più ridotta, man mano che vengono approvati gli articoli.

Nella prassi l'azione emendativa sul bilancio non è molto rilevante, perché l'esame degli articoli relativi ai vari stati di previsione non costituisce occasione per un approfondimento delle politiche di settore, tenendo conto che l'esame degli articoli scorre velocemente.

Tra l'altro, l'attenzione del legislatore è attratta dalla componente maggiormente innovativa della manovra, collocata nel disegno di legge finanziaria.

Inoltre, la sede più idonea per un'analisi approfondita delle politiche settoriali, le commissioni permanenti, dispongono di scarsi poteri.

Completata la votazione degli stati di previsione del bilancio, si passa al disegno di legge finanziaria. Il regolamento del Senato precisa che delle «disposizioni del disegno di legge finanziaria sono comunque esaminate e

⁴⁹ Art. 123, c. 3 r.c.

⁵⁰ Le precedenti votazioni fissano, in buona sostanza, i limiti di spesa, ricordando che la spesa corrente deve necessariamente essere finanziata con le spese di cui ai primi tre titoli.

votate per prime previa discussione e votazione dei relativi emendamenti, quelle che recano il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare»⁵¹, vale a dire l'art. 1 del disegno di legge⁵², dopo il quale si entra nel *cuore* della manovra.

Prima del 1999 in questa fase si procedeva ad esaminare il collegato di sessione; nella sessione per il 2004, lo scenario è stato riproposto con il “decretone”⁵³ finanziario. Il Presidente della Commissione bilancio, sulla base dell'esame preliminare degli uffici dichiara le inammissibilità, che impediscono il vaglio delle proposte emendative e la ripresentazione in Assemblea.

Le clausole di inammissibilità sono in pratica riconducibili all'estraneità di materia ed alla carenza di copertura finanziaria.

Nel primo caso, il criterio stabilizzatosi nel corso degli anni è stato ampio ed oscillante, per l'estesa latitudine dei testi presentati all'esame parlamentare.

Nel secondo, l'idea di educare il singolo parlamentare a muoversi nell'ambito di vincoli stringenti attraverso cui misurare ogni singola proposta di variazione, è stato aggirato con le c.d. coperture di gruppo. Questa pratica consiste nella presentazione di diverse tipologie di copertura applicate indistintamente alle varie proposte emendative e sistemate degli uffici in caso di errato accoppiamento tra parte dispositiva e reperimento dei mezzi⁵⁴.

La prassi è stata spesso oggetto di forti critiche, in particolare all'inizio della sessione di bilancio per il 2004 con l'intervento di una circolare del Presidente del Senato della Repubblica.

Nella circolare si lamenta come la tendenza «ad agevolare la formulazione degli emendamenti, anche forzando in alcuni casi la più rigorosa delle regole ed incidendo, a volte sull'ordine e la chiarezza delle votazioni».

Così facendo, si sono consentite forme aggregate di copertura per pluralità di interventi diversi e non omogenei, facendo venir meno il nesso funzionale tra copertura e singole misure proposte in via principale e, a volte, nel caso delle c.d. *coperture standard*, la stessa effettiva praticabilità della copertura proposta.

⁵¹ Art. 129, c. 4 r.s.

⁵² La medesima procedura viene seguita anche alla Camera in via di prassi.

⁵³ Decreto legge n. 282/2004.

⁵⁴ In tal senso si rinvia alle riflessioni operate anche da M. Degni, *La sessione di bilancio*, cit.

Ad avviso del Presidente, tenuto conto di tale situazione, «si impone la necessità di ripristinare il pieno rispetto della regola che esige che gli emendamenti onerosi rechino forme di compensazione espresse, riferite alle singole modificazioni proposte».

La riflessione sul procedere della sessione di bilancio per il 2004 fa rilevare come tale circolare «non [abbia] sortito alcun effetto»⁵⁵.

Sfrondate le inammissibilità, si è proceduto con l'esame degli articoli e degli emendamenti del disegno di legge finanziaria, che contiene, dopo la riforma del 1999, una duplice tipologia di norme, l'articolato e le tabelle.

Nella prassi, il testo originario tendeva ad essere modificato rispetto al progetto iniziale, anche grazie alla scarsa strutturazione operata dal Governo.

Nella discussione venivano così contrapposte e mescolate esigenze diverse e, a volte, anche particolarmente rilevanti. È il caso del c.d. *patto interno* che, a partire dal 1999 ha trovato nella finanziaria la sua sede di composizione o importanti segmenti del programma, insieme a spinte di carattere settoriale e localistico, che sfruttando la scarsa incidenza finanziaria e il carattere trasversale trovano ampi spazi.

La Commissione bilancio che, in prima lettura, è chiamata a svolgere un esame approfondito dei documenti finanziari, con la possibilità di affrontare questi problemi in vario modo.

In primo luogo, le è possibile esaminare i vari articoli, resolvendo, sulla base delle proposte emendative all'esame, eventuali riformulazioni, che dovrebbero essere al margine, rispetto al testo iniziale, se lo svolgimento del processo avvenisse "in modo ordinato". In questo scenario, l'eventuale approvazione di un nuovo articolo comporta uno stravolgimento tale da rendere inefficace la relazione tecnica e costringerebbe il Governo ad un'affrettata nuova determinazione dell'impatto finanziario, spesso incongrua ed approssimata.

Altrimenti, si potranno approvare i c.d. maxi-emendamenti, che intervengono trasversalmente tanto sull'articolato quanto sulle tabelle della legge finanziaria, soddisfacendo le pressioni più rilevanti della maggioranza (e in minima parte, anche delle opposizioni).

⁵⁵ Un buon commento alla problematica è stato presentato da P. Giarda, *Va irrobustito il modello della "circolare Pera"*, in *Il Sole 24 ore*, 3 gennaio 2004.

In un primo momento si lasciava all'Assemblea (e alle commissioni di merito) completa libertà nella (ri-)determinazione degli equilibri di spesa e delle proposte di emendamenti, quindi il Governo interveniva presentando i c.d. maxi-emendamenti, che in pratica riscrivevano il testo della finanziaria e vanificavano l'operato dell'Assemblea.

Ovviamente, questo meccanismo presenta una forte "scorrettezza" di fondo, non lasciando in pratica alcun margine di discussione. Il testo veniva poi ulteriormente blindato ponendo la questione di fiducia. Questo è uno strumento con cui il Governo afferma che la votazione su un determinato disegno di legge è essenziale all'attuazione dell'indirizzo politico e, quindi, rilevante per la sua permanenza in carica.

Per quanto questo possa essere vero, nel caso dei documenti di bilancio, anche in considerazione del fatto che prendono le mosse dal D.P.E.F. definito più volte come la "trasposizione in senso di politica-economica del programma politico del governo", l'esorbitante uso della questione di fiducia che se n'è fatto nel corso della Legislatura ha messo in luce le debolezze interne della stessa maggioranza di Governo⁵⁶ e la poca funzionalità, in Italia, del sistema maggioritario almeno in tempi attuali.

Sul punto appare sintomatico lo svolgersi della sessione di bilancio 2004, la quale, a fronte di una «difficoltà decisionale»⁵⁷, ha registrato un forte "assenteismo della maggioranza", che ha comportato l'approvazione di un emendamento dell'opposizione volto a ridurre sensibilmente i saldi della manovra⁵⁸, rendendo inammissibili numerose proposte emendative per sopravvenuta carenza di conservazione, spostando l'attenzione alla fase che si sarebbe svolta in Senato per riuscire a *recuperare* quanto perso con l'approvazione dell'emendamento dell'opposizione.

⁵⁶ Si vedano in merito gli interventi di L. Carlassare, sul *Forum dei Quaderni Costituzionali* [<http://www.forumcostituzionale.it>].

⁵⁷ Così si esprime M. Caputo, *L'esame parlamentare*, cit., riferendosi al differimento del momento decisionale definitivo rispetto l'avvio della prima lettura da parte della Camera dei Deputati che ha preso le mosse, in sede referente il 19 ottobre, per concludersi il 3 novembre; dal 4 al 17 novembre si è quindi svolta la fase assembleare della discussione. Al Senato, la commissione ha operato dal 28 novembre al 10 dicembre, l'Assemblea dal 13 al 16 dicembre. Un'ulteriore lettura del provvedimento dal 17 al 27 dicembre (commissione in sede referente) e dal 28 al 30 dicembre (Assemblea) alla Camera, per concludersi con l'approvazione definitiva in Senato il 29 dicembre.

⁵⁸ Cfr. Emendamento Boccia 1.1 approvato il 9 dicembre 2004.

Le forze dell'opposizione, interessate a sostenere un confronto reale sul testo effettivo, decisero pertanto di ritirare tutte le proposte emendative presentate⁵⁹, di fatto privando di utilità qualsiasi prosieguo della discussione alla Camera, di talché il Presidente, chiudendo la discussione, dichiarò che il secondo esame sulla legge finanziaria non sarebbe stato solo di natura formale⁶⁰.

L'intera procedura viene così ad essere *stravolta*, per rispondere alle sollecitazioni governative, alla quale si concede una "seconda occasione" ricominciando dalla terza lettura.

Per completezza espositiva, è opportuno specificare in questo momento che, secondo l'ordinaria scansione delle fasi parlamentari, la seconda lettura parlamentare dovrebbe prevedere una minore interazione sui testi già modificati da un ramo del Parlamento.

In verità, nella prassi, emergere una patologia nel sistema dei rapporti tra le Camere, anche in considerazione dell'esercizio del potere di stralcio, sostanzialmente precluso nel passaggio all'altra Camera, nonché del minor tempo a disposizione (40 giorni complessivi).

Nella prassi di alcune sessioni di bilancio, come accaduto in quella in esame, la seconda lettura è stata più incisiva della prima, con conseguenze negative sulla linearità delle norme approvate.

Dal punto di vista procedurale il percorso si ripete in forma analoga a quello della prima lettura, con la differenza che il progetto di bilancio incorpora due diverse tipologie di modifiche, quelle apportate dall'altro ramo del Parlamento⁶¹ e quelle conseguenti alla modifica del disegno di legge finanziaria che potranno essere oggetto di modifica solo quando, dopo il bilancio, si procederà ad esaminare la finanziaria⁶².

La terza lettura, invece, presenta minori profili di interesse atteso che, in tempi ristretti (spesso a ridosso delle festività natalizie), porta alla mera

⁵⁹ Si pensi che erano state presentate oltre 2150 proposte emendative

⁶⁰ Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 17 novembre 2004.

⁶¹ Queste possono essere oggetto di azione modificativa, per ripristinare il testo originario.

⁶² La nota di variazione, approvata al termine dell'esame dei documenti finanziari della Camera in seconda lettura, evidenzia le variazioni da questa apportate.

approvazione del testo senza apportare ulteriori modifiche, secondo lo schema del procedimenti legislativo ordinario⁶³.

Tornando alla sessione di bilancio 2004, tale scansione non poteva evidentemente essere più utilizzata, atteso che bisognava prioritariamente ripristinare i saldi, quindi avviare la discussione percorrendo – in seconda lettura – quanto i passaggi che sarebbero toccati alla prima sede.

In realtà, dopo aver ripristinato i saldi già nella sede referente, il Governo ha presentato un unico maxiemendamento, interamente sostitutivo del testo della legge ponendovi finanche la questione di fiducia.

La Presidenza del Senato, anche in considerazione delle profonde differenze tra il testo approvato dalla Commissione ed il maxiemendamento, decise di ritrasmettere il testo alla Commissione Bilancio «affinché, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, possa informare l'Assemblea, in aggiunta al parere a suo tempo formulato, circa i profili di copertura finanziaria delle disposizioni eventualmente non corrispondenti a quelle dell'articolo licenziato dalla medesima Commissione»⁶⁴.

Orbene, l'analisi del maxiemendamento aveva rilevato una profonda differenza di contenuto rispetto al medesimo emendamento presentato nel corso della sessione 2003, che pur perseguendo una specifica politica economica⁶⁵, recepivano anche gli esiti della fase in sede referente.

Al contrario, nel 2004 il maxiemendamento presentato al Senato «ha avuto l'inevitabile conseguenza di sminuire, se non vanificare del tutto il ruolo istruttorio dell'esame in sede referente, nonché di «sterilizzare» la discussione in Assemblea»⁶⁶.

La terza lettura del provvedimento, come già preannunciato, non ha avuto carattere meramente formale, attesa la presentazione di ben 200 emendamenti che hanno ampiamente influenzato il testo di risulta, che recepiva la complessa *trattativa* svoltasi in Commissione Bilancio.

⁶³ La legge di bilancio, approvata e promulgata secondo le ordinarie regole, incorpora gli effetti della legge finanziaria, che comunque, in via autonoma, viene approvata e promulgata.

⁶⁴ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 14 dicembre 2004.

⁶⁵ Nella specie furono previste ulteriori spese e l'aumento di previsioni di gettito, come rileva P. Gambale, D. Perrotta, *I profili delle procedure di bilancio*, cit.

⁶⁶ Cfr. M. Caputo, *L'esame parlamentare*, cit.

Due elementi hanno caratterizzato la sessione 2004 e che meritano, in relazione alla presente riflessione, un approfondimento.

Ed invero, anche in occasione della terza lettura parlamentare, il Governo ha fatto ricorso alla questione di fiducia, ponendola su un testo ampiamente diverso da quello del Senato, sul quale la fiducia era già stata concessa. Allo stesso modo, al termine della discussione in Commissione Bilancio era stato disposto un rinvio tale da consentire al Governo di porre la questione di fiducia sul testo *concordato* senza la necessità di ricorrere alla presentazione di un *maxiemendamento*⁶⁷.

Di conseguenza, si può pacificamente ritenere che l'istituto della fiducia parlamentare abbia subito un profondo mutamento per quanto riguarda funzione ed intenti, legandosi più a «logiche di tecnica o di tattica parlamentare, piuttosto che alla necessità di sottolineare l'adozione di scelte politiche particolarmente qualificanti con la maggioranza»⁶⁸.

In secondo luogo, si deve registrare una certa *tensione* tra i Presidenti di Camera e Senato in relazione alle procedure ed ai testi approvati. In particolare, il testo approvato dal Senato è stato oggetto di svariati rilievi critici avanzati da esponenti dell'opposizione⁶⁹ e dal Presidente della Camera in relazione alle valutazioni in punto di ammissibilità degli emendamenti⁷⁰, come già analizzati in precedenza.

6.2. *Emendamenti e funzione di indirizzo, verso una finanziaria inemendabile*

Tornando all'esame assembleare dei documenti e al rapporto con gli emendamenti, solo gli emendamenti se previamente presentati in Commissione (e da questa respinti) gli emendamenti potranno essere riproposti in Assemblea.

Gli emendamenti presentati in Commissione e da questa approvati, diventano parte dei disegni di legge di bilancio, rendendone conto all'Assemblea nella relazione tecnica, cui vengono allegati i pareri e le valutazioni espresse.

⁶⁷ Cfr. Camera dei Deputati, *resoconto stenografico dell'Assemblea*, 27 dicembre 2004.

⁶⁸ Cfr. M. Caputo, *L'esame parlamentare*, cit.

⁶⁹ Cfr. l'intervento dell'On.le Violante in Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 27 dicembre 2004.

⁷⁰ Sul punto, il Presidente Casini ha auspicato un'armonizzazione delle relative norme regolamentari, in Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, ult. cit.

Qualora la Commissione non completi nei tempi previsti l'esame dei disegni di legge, il Regolamento della Camera prevede che si passi comunque alla discussione in Assemblea che riguarderà i disegni di legge presentati dal Governo⁷¹. In via di prassi, questa possibilità viene comunque esclusa.

Una pratica di alleggerimento della sessione di bilancio (e di dirottamento degli interessi micro-settoriali) consiste nella formazione di ordini del giorno, spesso accolti come "raccomandazione", in cui vengono raccolte queste previsioni "sconvenienti" per il Governo. La sede eletta per l'approvazione dell'O.d.G. è quella in commissione di merito; in Assemblea potranno essere ammessi gli O.d.G. respinti o non accolti (purché sottoscritti da almeno otto senatori, al Senato) possono essere comunque presentati e votati «dopo l'approvazione dell'ultimo articolo dello stato di previsione cui si riferiscono»⁷².

Gli unici O.d.G. ammessi sono quelli «attinenti all'indirizzo globale della politica economica e finanziaria»⁷³ ovvero «relativi all'impostazione globale del bilancio e alle linee generali della politica economica, finanziaria e dell'amministrazione dello Stato»⁷⁴, posti in votazione dopo l'approvazione del quadro generale riassuntivo ovvero dopo le repliche (chiusa la discussione generale) rispettivamente.

Nella prassi, molti emendamenti, quasi sempre presentati da esponenti della maggioranza, vengono trasformati in O.d.G. e accolti dal Governo, che in questo modo riesce a decongestionare il testo.

Votato il disegno di legge finanziaria nel suo complesso, il Governo presenta una nota di variazioni, in termini di competenza e di cassa, riportando le modifiche al bilancio di previsione conseguenti l'approvazione di questo strumento.

La nota viene deferita alla Commissione bilancio che la esamina (se ne conferma così la qualifica di "collegio specializzato") e, quindi, approvata dall'Assemblea «intendendosi conseguentemente modificati gli articoli del disegno di legge di bilancio e le allegate tabelle in precedenza votate» e si

⁷¹ Art. 123, c. 1 r.c.

⁷² Art. 127 r.s. ; Art. 122 r.c.

⁷³ Art. 123 r.c.

⁷⁴ Art. 129 r.s.

«procede alla votazione finale del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato così come modificato»⁷⁵.

Il rapporto tra disegno di legge di bilancio e finanziaria, al termine della prima lettura, risulta di “interferenza tra insiemi distinti”. Nel primo, infatti, vengono riversati i contenuti del secondo, le modifiche alla legislazione vigente, apportate dall’originale proposta governativa così come modificata in sede assembleare.

Questi meccanismi, finalizzati ad integrare il disposto costituzionale e consentire l’esercizio della funzione decisoria propria del Parlamento nonostante la progressiva estensione dell’influenza dell’Esecutivo nella sessione, hanno trovato la loro massima contrazione in occasione della sessione di bilancio 2005.

La manovra in questione è stata adottata attraverso la contemporanea approvazione della legge finanziaria e del decreto legge n. 203/2005⁷⁶, qualificato – in entrambi i rami del Parlamento – come un collegato alla manovra.

Degna di nota è altresì la circostanza a mente della quale la deliberazione è stata preceduta dalla richiesta di apposizione della questione di fiducia, sancendo il ricorso all’istituto quale prassi da seguire in occasione della decisione sulla manovra.

Tuttavia, tale circostanza non ha mancato di sollevare dubbi e timori, specialmente da parte degli esponenti della politica nazionale, che temevano una possibile *inemendabilità, de facto*, della legge finanziaria e dei provvedimenti che, insieme ad essa, concorrono alla formazione della manovra di finanza pubblica, con la conseguente «totale espropriazione del potere del Parlamento di decidere in materia di legge finanziaria»⁷⁷.

A parere di chi scrive, in verità, il reale *vulnus* non può che derivare dalla circostanza secondo la quale tanto nella seconda lettura al Senato⁷⁸ quanto in

⁷⁵ Art. 120, c. 7 r.c. ; Art. 129, c. 2 r.s.

⁷⁶ Recante “Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248.

⁷⁷ Così si esprime l’On.le Salvi, in Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell’Assemblea*, 10 novembre 2005.

⁷⁸ La trattazione presso la Commissione bilancio ha avuto luogo dal 13 ottobre al 4 novembre 2005, mentre quella in Assemblea dal 7 al 11 novembre.

occasione della terza alla Camera⁷⁹ il Governo ha inteso presentare un maxiemendamento interamente sostitutivo, spesso senza recepire le sollecitazioni della Commissione ovvero della propria maggioranza parlamentare, suscitando numerose e diffuse polemiche da parte di un'opposizione che, in realtà, non aveva assunto alcun atteggiamento ostruzionistico.

Memori dell'esperienza della sessione di bilancio precedente, i Presidenti delle Camere hanno sin da subito inteso esercitare un rigido e puntuale controllo sui documenti, richiedendo numerosi pareri tecnici⁸⁰ prima di procedere allo stralcio delle disposizioni⁸¹.

Invero, l'attenzione al rispetto della disciplina sui limiti contenutistici, unitamente alle richieste di parere avanzate alla Commissione bilancio, avranno sicuramente appesantito i tempi della sessione, ma di certo non potranno essere addotte quali cause di quell'«elevato numero di emendamenti presentato» che, secondo il Governo, avrebbero comportato «tempi lunghi» nell'esame della manovra, tali da giustificare il ricorso alla questione di fiducia⁸² immediatamente dopo la discussione congiunta e poche votazioni sul progetto.

Peraltro, non solo gran parte delle proposte emendative provenivano dalla stessa maggioranza, ma le stesse opposizioni non avevano fatto ricorso ad alcuna manovra ostruzionistica, essendo – verosimilmente – più interessate ad una proficua discussione sui contenuti della manovra che a “perdere tempo”, ben conoscendone l'inutilità in ragione dell'esistenza del vincolo temporale per l'approvazione del documento e delle prassi ormai invalse di sfruttare i meccanismi del contingentamento e della programmazione dei lavori per chiudere la discussione e procedere alla votazione di un maxiemendamento “blindato” con la posizione della questione di fiducia.

⁷⁹ Dal 22 novembre al 7 dicembre si è svolta la fase in sede referente, mentre quella assembleare si è celebrata dal 12 al 20 dicembre.

⁸⁰ Si ricordi, ad esempio il parere richiesto in ordine alla verifica dell'adeguatezza della strumentazione normativa indicata «con particolare riferimento alle spese la cui entità è definita in base a fattori legislativi», connessa alle perplessità in ordine all'ambito di applicazione del tetto, sottolineando il carattere discrezionale delle spese stesse.

⁸¹ In seguito al parere è stato disposto lo stralcio di 14 norme di cui 8 perché di carattere ordinamentale senza effetti migliorativi sui saldi, 3 perché non riconducibili al rilancio dell'economia ovvero di carattere microsettoriale, le restanti 3 perché non rispondenti alle finalità della legge di bilancio.

⁸² Cfr. Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 15 dicembre 2004.

Ne consegue un evidente sproporzione dei poteri in favore del Governo, il quale non solo si vede riconosciuto un «notevole plusvalore procedurale»⁸³, ma azzerà ogni possibilità di interlocuzione.

Il Parlamento si ritrova, così, a poter insistere solo sul rispetto e la verifica dell'ammissibilità degli emendamenti, accompagnata dai pareri integrativi delle Commissioni Bilancio. Indubbiamente, in tali situazioni, il potere di natura tecnica riconosciuto ai Presidenti si carica di una forte (e prevalente) forza politica, per le delicate conseguenze che comporta la valutazione di ammissibilità degli emendamenti e la loro eventuale inammissibilità.

Peraltro gli istituti in questione mostrano una debolezza ancora maggiore in considerazione dell'ampia portata delle proposte emendative, cui si ricollega la circostanza secondo la quale, nonostante i tentativi di verifica dell'ammissibilità dei contenuti, il Governo riesce ugualmente a proporre e far approvare quelle stesse disposizioni che, nell'altra Camera, erano state eliminate.

Indubbiamente il discorso sfugge alle dinamiche della sessione di bilancio, sfociando in più ampie considerazioni sul «malessere che vive il sistema decisionale, cui è necessario porre rimedio, [e] forse non limitabile al solo versante politico del rapporto tra maggioranza e opposizione»⁸⁴.

I dati relativi appaiono estremamente chiari, ma necessitano di venire contestualizzati. Ed invero, «dal 1981 ad oggi [2005] si sono succeduti 21 governi e le votazioni di fiducia sulle manovre di bilancio sono state ben 42»⁸⁵; il modello maggioritario, adottato a partire dal 1993, rappresenta tuttavia un cambiamento sostanziale rispetto al precedente sistema proporzionale, con la conseguente innovazione dei rapporti intercorrenti tra Parlamento e Governo, e quindi anche dell'istituto della questione di fiducia. Limitando l'analisi alle sole sessioni di bilancio 2004 e 2005, si può rilevare come il Governo abbia posto la questione di fiducia per ben tre volte, pur in assenza di azioni ostruzionistiche. Al contrario, nel corso dell'intera XIII Legislatura, si è ricorsi all'istituto soltanto una volta, per fronteggiare un accanito ostruzionismo delle opposizioni.

⁸³ Così si esprime M. Degni, *Il dopo Tremonti: la deriva continua (II)*, in *Dem. e diritto*, 2005, 2.

⁸⁴ Cfr. M. Degni, *Il dopo Tremonti (II)*, cit.

⁸⁵ Così si esprime il Presidente del Senato in Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 15 dicembre 2004.

Del resto, per quanto possa essere accettabile che una maggioranza di governo persegua il più possibile i propri obiettivi politici ed economico-finanziari, senz'altro non è accettabile un comportamento come quello posto in essere nel corso della Legislatura, tenuto conto che non solo venivano lese le prerogative dell'opposizione, ma anche prerogative di parlamentari appartenenti alla stessa coalizione di maggioranza, che solo in minima parte avevano la possibilità di presentare e vedere discusse le proprie proposte.

Da Alcuni⁸⁶, tale accentramento decisionale in favore dell'esecutivo in materia di bilancio, sembrerebbe «attegg[iarsi] quale “costo” imposto dal bicameralismo “perfetto”, che postula necessariamente la parità emendativa sui documenti di bilancio da parte dei due rami del Parlamento».

Questo potrebbe anche essere vero, ma è difficile trovare delle soluzioni funzionali che garantiscano tale parità emendativa, oltre i tentativi sino ad ora operati mediate fonti interne ed in via di prassi.

Senza dubbio, i *contro-limiti* parlamentari⁸⁷ non possono che essere realizzati tramite modifiche incisive ai regolamenti parlamentari, che blocchino emendamenti di grandi dimensioni o riguardanti un certo contenuto presentati in modo tale da bloccare qualsiasi confronto in sede assembleare, sviluppando la logica *bipartisan* nell'approvazione dei documenti di bilancio.

7. Una riforma silenziosa che porterà ad una clamorosa inversione di tendenza

Dalla ricostruzione sin qui operata appare evidente come il ruolo del decisore pubblico risulti profondamente mutato rispetto al passato, rispondendo, spesso in modo insoddisfacente, ai fattori di debolezza propri del Paese⁸⁸ e rompendo gli schemi noti della decisione di bilancio.

⁸⁶ P. Gambale, D. Perrotta, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella crescente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di “controlimiti” parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 2005, 2.

⁸⁷ Cfr. M. Degni, *La decisione di bilancio*, cit.

⁸⁸ Questi possono essere riassunti in: elevato debito pubblico, arretratezza delle infrastrutture materiali ed immateriali, scarsa dimensione delle imprese, diminuzione del grado di concorrenzialità interna del sistema che induce una vulnerabilità dall'alto e dal basso, l'accentuarsi della sperequazione personale e territoriale del reddito. Cfr. P. Ciocca, *L'economia italiana: un problema di crescita*, Società italiana degli economisti, 44^a riunione scientifica annuale, Salerno, 25-10-2003, mimeo.

A partire dalla sessione 2003, in particolare, sono state avanzate annualmente richieste e proposte di riforma delle procedure parlamentari e delle norme di contabilità, per ridisciplinare i ruoli del Parlamento e dell'Esecutivo.

Quest'ultimo, infatti, sembrerebbe vedere esaltato il proprio ruolo, divenendo il protagonista principale – se non unico – della decisione di bilancio, in forza della sua capacità di condizionare tempi e contenuti della manovra anche *in extremis*, sfuggendo spesso alle verifiche di ammissibilità degli emendamenti.

Quali, però, le motivazioni ed il senso di tale evoluzione?

Se, come accadeva in precedenza, il Governo dovesse «conquistare il consenso dei parlamentari di maggioranza attorno alle proposte governative»⁸⁹, le distorsioni procedurali da più parti lamentate non sarebbero tali; ma si collocherebbero piuttosto all'interno di un virtuoso meccanismo che garantirebbe la coerenza della manovra, evitando gli *assalti alla diligenza* in sede parlamentare.

Tuttavia, come si è già rilevato, il vero *assalto* proviene dallo stesso Esecutivo, che veicola riforme nuove, diverse e spesso ulteriori rispetto alla bozza originale. A ciò si aggiunga che le opposizioni, consapevoli del ridotto peso decisivo e della poca utilità del ricorso a meccanismi ostruzionistici che vengono ad essere vanificati dal contingentamento e dalla programmazione, hanno preferito sfruttare la sede referente ed il dibattito in Assemblea per veicolare contenuti nuovi o comunque diversi, nel tentativo di raggiungere un compromesso.

Il sistematico ricorso alla questione di fiducia ed ai maxiemendamenti snatura il senso e la funzione degli istituti, spostando il dibattito sui contenuti della manovra in sedi *diverse* dalle Aule parlamentari.

Le Camere, per converso, cercano di recuperare la genuinità della discussione, applicando in modo rigido tutti gli “aggravi procedurali” previsti dai regolamenti al fine di limitare eventuali abusi governativi e poter così svolgere un esame attento ed accurato su contenuti spesso oscuri e difficilmente comprensibili.

Del resto, se la questione di fiducia è capace di precludere la possibilità di presentare e discutere subemendamenti alle proposte governative, il vaglio di

⁸⁹ M. Caputo, *La decisione parlamentare*, cit.

ammissibilità, esercitato in maniera rigorosa dai Presidenti d'Assemblea, diviene l'unico strumento posto a garanzia del dibattito parlamentare.

Senonché la prassi della presentazione di *maxiemendamento* su cui viene posta la questione di fiducia, asserito surrogato del *votè bloqué* previsto dalla Costituzione francese⁹⁰, assume, peraltro, una rinnovata ed inaspettata valenza garantista. Il governo infatti, dovendo acquisire il consenso di tutte le forze della coalizione, è in buona sostanza *costretto* ad inserire nel testo della manovra una serie di contenuti ed interventi che sfuggono non solo all'originaria formulazione, ma anche dal contenuto tipico della legge finanziaria⁹¹.

La XIV legislatura cessa, pertanto, tra numerose insoddisfazioni e richieste di riforma ormai necessitate dall'incapacità delle procedure vigenti di rispondere alle sollecitazioni dei mercati e delle istanze democratiche avanzate dalle opposizioni, cedendo un Paese dilaniato da scontri ed insoddisfazioni politiche estremamente profonde ed accentuate dalla nuova legge elettorale n. 270/2005⁹².

Ciò che realmente rileva, delle sessioni di bilancio della XV legislatura, sono le innovazioni ai contenuti della manovra già analizzati e coordinati nell'evoluzione della disciplina della contabilità pubblica.

Per quanto qui rileva, le innovazioni principali possono essere analizzate attraverso la ricostruzione di quanto accaduto in occasione della sessione di bilancio 2009, la quale si presentava «in linea con le prescrizioni della vigente normativa contabile. Effettivamente, il Governo, come nel 2008, ha presentato alle Camere un testo particolarmente contenuto, formato da tre soli articoli per un totale di trenta commi, sostanzialmente evitando di inserire norme di carattere ordinamentale, microsettoriale, localistico ovvero finalizzate allo sviluppo economico»⁹³.

⁹⁰ In tal senso si esprime V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001.

⁹¹ In tal senso si esprimeva la Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati il 7 ottobre 2003.

⁹² Tale legge elettorale, com'è noto, introduceva un meccanismo elettorale di tipo proporzionale, secondo un meccanismo tale da incentivare l'aggregazione dei partiti in coalizioni e con la previsione di premi di maggioranza, connessi all'impossibilità di esprimere un voto di preferenza.

⁹³ M. Caputo, *op. ult. cit.*

Una “svolta” indubbiamente positiva dopo un lungoventennio di sessioni di bilancio ingovernabili a causa della quantità e tipologia di contenuti ed emendamenti; quest’ultimi si riproposero puntualmente già in sede di prima lettura in Commissione bilancio al Senato, allorquando il Presidente – secondo la prassi degli anni precedenti – definì i criteri in base ai quali 200 emendamenti su 740 proposte sarebbero stati dichiarati inammissibili⁹⁴.

Nel passaggio alla Camera, il Presidente della commissione bilancio della Camera dei Deputati dichiarò, nella sua relazione al Presidente dell’Assemblea, la sostanziale adesione ai criteri fissati dal collega del Senato, sennonché a seguito delle modifiche introdotte nell’altro ramo del Parlamento, un testo, originariamente conforme alla normativa vigente, aveva assunto nuovi ed ulteriori disposizioni che «non appaiono riconducibili al contenuto proprio della legge finanziaria»⁹⁵.

Tali contenuti vengono tuttavia “salvati”⁹⁶, restringendo i limiti di ammissibilità delle proposte emendative di carattere macroeconomico, che sarebbero state accettate solo se incidenti «sulla allocazione delle risorse al fine di assicurare gli equilibri finanziari, di salvaguardare il sistema di sicurezza sociale e di orientare lo sviluppo dell’economia nazionale»⁹⁷.

Sul punto è fondamentale rilevare come il presidente Giorgetti abbia specificato che «le disposizioni di legge che definiscono il contenuto proprio della legge finanziaria, attribuiscono, infatti, essenzialmente a tale legge il compito di assumere le decisioni fondamentali in materia economico-finanziaria e di effettuare le scelte di politica economica e di maggiore impatto sulla vita del Paese»⁹⁸, fornendo una specifica qualificazione del

⁹⁴ Cfr. Senato della Repubblica, *Res. somm. Delle Giunte e delle Commissioni*, 20 ottobre 2009.

In particolare, il Presidente chiarì che sarebbero stati considerati «tendenzialmente inammissibili emendamenti con contenuto di finalizzazione diretta unicamente al rilancio dell’economia, in quanto tali da incidere sulle grandezze che misurano l’economia nazionale», precisando «di aver ritenuto inammissibili tutti gli emendamenti di carattere strettamente localistico e di aver invece valutato positivamente le proposte recanti interventi di sviluppo di carattere generale».

⁹⁵ Cfr. Camera dei Deputati, *Boll. Delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2009.

⁹⁶ Il Presidente della Commissione, infatti, rilevava comunque che le modifiche, per quanto di carattere eterogeneo, presentavano un modesto impatto finanziario.

⁹⁷ Camera dei Deputati, *Boll. Delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2009, *ult. cit.*

⁹⁸ Camera dei Deputati, *Boll. Delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2009, *ult. cit.*

ruolo e dei contenuti della legge finanziaria nell'economia di un sistema che cerca di autoregolarsi. In tal senso, nel corso della seduta del 1 dicembre 2009 si è specificato che gli emendamenti ammissibili sarebbero stati unicamente quelli comportanti interventi di natura macroeconomica volti ad impegnare un volume di risorse non inferiore a 150 milioni di euro nel 2010.

Il *self-restraint* della Commissione bilancio è evidentemente giustificato anche dalla mole di proposte emendative (oltre 2090) che sono state presentate, delle quali quasi la metà (1282) dichiarate inammissibili.

La risposta governativa, in linea con le esperienze precedenti⁹⁹, è stata quella di presentare un maxiemendamento modificativo, su cui apporre la questione di fiducia, con annessa dichiarazione di “indisponibilità di addivenire a modifiche concordate con le opposizioni”, cui è seguito l'abbandono dell'Aula da parte dei rappresentanti delle opposizioni al momento del voto sugli emendamenti *segnalati*, sancendo così una definitiva rottura nei rapporti tra le forze politiche nella determinazione della Manovra.

Significativa diviene quindi l'approvazione della riforma organica della disciplina di contabilità pubblica, che recepisce la prassi già sperimentata dal Governo Prodi (II) e risolve il dibattito riducendo i contenuti della legge finanziaria facendoli confluire nella legge di stabilità, che introduce formalmente una nuova (e maggiore) attenzione al sistema multilivello dei rapporti con le autonomie locali, a fronte della sparizione di proposte emendative a carattere localistico.

Al contrario, come si vedrà a breve, l'attenzione si sposta sempre più verso il controllo e la valutazione delle politiche di bilancio, fissando un indirizzo univoco per una manovra di finanza pubblica sostanzialmente *vincolata* dalle indicazioni e dagli stimoli europei.

In particolare, la legge n. 196/2009 prevede un potenziamento delle attività di controllo e verifica sulla finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari, chiamate a formulare osservazioni e ad esprimere valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica.

Invero, il percorso appare ancora particolarmente lungo e tortuoso, atteso il mancato aggiornamento della disciplina regolamentare alle novità dell'ultimo

⁹⁹ Sul punto si tratterà diffusamente *infra*.

decennio. Sebbene all'inizio della XVI Legislatura siano state presentate numerose ed articolate proposte di riforma dei regolamenti parlamentari¹⁰⁰, si deve tuttavia rilevare l'assenza di proposte concrete volte ad innovare le procedure parlamentari, se non nel senso di accrescere e consolidare il ruolo primario del Governo nella determinazione delle scelte di finanza pubblica.

¹⁰⁰ Per una completa analisi delle proposte si rinvia alla letteratura specifica in materia tra cui A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2008; E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, II, n. 1, A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

ASSESTAMENTO E RENDICONTO: VERSO UN RUOLO “DI CONTROLLO” SUL GOVERNO

1. Rendicontazione e rimodulazione in corso d'anno della legislazione di bilancio

Al di fuori della sessione di bilancio e, in particolare, dei documenti che specificamente la costituiscono (legge di bilancio, stabilità e collegati, unitamente alla Def), si rintracciano due istituti, il rendiconto consuntivo e la legge di assestamento, la cui importanza è stata spesso sottovalutata, ma che – alla luce dell'indagine sin qui svolta, potrebbero rivestire un rinnovato valore nella dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Ed invero, per quanto l'approvazione del bilancio, della legge finanziaria (oggi “legge di stabilità”) e dei disegni di legge collegati sia definito nel modo più preciso possibile, la realtà è tale per cui, durante l'esercizio finanziario, si possono verificare situazioni impreviste ed imprevedibili tali da imporre modifiche in corso d'opera.

Si ritorna alla questione della rigidità del bilancio¹, che si scontra con la realtà contingente ed imprevedibile, intorno la quale si intrecciano crisi sistemiche e necessità di coordinamento con entità *esterne* (ancora una volta: Regioni ed Unione europea).

Al tempo stesso, la logica “chiusura del cerchio”² del ciclo del bilancio non può che essere rappresentata dalla *rendicontazione*, che consente al Governo di riassumere e dimostrare i risultati della gestione dell'anno finanziario.

Orbene, come cercheremo di delineare a breve, la presentazione alle Camere del disegno di legge di rendiconto si intreccia con la presentazione del disegno di legge di assestamento e la formulazione della Def, con la conseguenza che – sostanzialmente a metà della gestione – il Governo ha la possibilità di rivedere interamente le proprie scelte di politica economica nel passato (precedente gestione), nel presente (scostamenti tra previsioni e gestione contingente) e nel futuro (quadro tendenziale e programmatico per l'esercizio successivo).

¹ Cfr. *supra* Cap. 4.

² Così M. V. Lupò Avigliano, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011.

Tuttavia, i limiti di contenuto dei documenti, nonché una difficile gestione dei procedimenti legislativi hanno spesso portato ad affiancare misure (asseritamente) emergenziali di intervento sulla legislazione finanziaria³.

2. La legge di assestamento del bilancio.

Ai sensi dell'art. 17 l. n. 468/1988, il disegno di legge di assestamento viene presentato al Parlamento entro il mese di giugno, quindi a metà dell'esercizio in corso ed agli albori della sessione di bilancio per l'esercizio successivo, al fine di consentire un aggiornamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato, sulla scorta dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto.

L'istituto, introdotto per la prima volta con la legge n. 468, è stato inizialmente configurato quale «mera razionalizzazione delle procedure di variazione legislativa al bilancio che, prima della 468, avevano costituito terreno di confronto, a volte anche aspro tra Governo e Parlamento»⁴.

La variazione legislativa altro non era che il meccanismo di gestione dei residui disciplinato dal regolamento di contabilità del 1924⁵, i cui limiti di competenza erano stati definiti in via interpretativa dai Comitati interparlamentari con riferimento all'applicazione dell'art. 81, c. 3 e 4 Cost.⁶.

L'interpretazione adottata, portava a ritenere i provvedimenti di variazione come «abilitati ad operare alla stregua di una legge sostanziale e, dunque, anche ad autorizzare nuove o maggiori spese ovvero ad integrare la normativa tributaria [...] [creando] distinte aree di decisione rispettivamente riservate, in Costituzione, alla legge di bilancio e alla legislazione sostanziale»⁷.

³ È il caso delle c.d. "Manovre estive", comparse per la prima volta nel 1998.

⁴ Cfr. L. Lanzillotta, *L'assestamento: una legge per aggiustamenti contabili o congiunturali?*, in S. Ristuccia (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 1984.

⁵ Art. 153, R. D. n. 827/1924: «Le entrate previste nel bilancio, che non sono state accertate nel rendiconto, e le spese previste che non sono state ordinate o impegnate vengono indicate nel rendiconto stesso rispettivamente come minori entrate o economie in confronto agli stanziamenti».

⁶ Sul punto L. Lanzillotta, *L'assestamento*, cit. ricorda come «i provvedimenti di variazione, nella quasi generalità dei casi, introducevano modifiche peggiorative ai saldi di bilancio, ne conseguiva che ad essi dovesse ritenersi esteso il vincolo di copertura di cui al 4° comma dell'art. 81: ma, per ciò stesso, essi rimanevano sottratti alla disciplina dettata dal 3° comma».

⁷ Cfr. L. Lanzillotta, *L'assestamento*, cit.

Il Governo iniziò quindi ad *abusare* delle “variazioni postume”, intese quali provvedimenti di variazione presentati nell'imminente scadenza dell'esercizio per registrare variazioni incrementali alle previsioni di entrata, riutilizzando il maggior gettito che ne derivava per il finanziamento di spese nuove o maggiori.

Tale prassi «finiva per alterare sensibilmente il rapporto Parlamento/Governo in materia finanziaria: di fatto, la ricorrente sottostima delle previsioni di entrata esposte nel quadro del documento annuale non solo inficiava la veridicità della decisione di bilancio, ma vanificava il potere parlamentare di assumere decisioni in ordine alla destinazione delle risorse finanziarie disponibili»⁸, stante la presentazione delle variazioni proprio al termine dell'esercizio finanziario, costringendo il Parlamento ad approvarle nel più breve tempo possibile.

La previsione di cui all'art. 17, c. 2, della legge n. 468/1978, a mente della quale anche dopo l'approvazione della legge di assestamento, possono essere presentate al Parlamento, entro il 31 ottobre, ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa per l'esercizio in corso, reintroduce nell'ordinamento una connessione tra legge di assestamento, rendiconto e bilancio già introdotta con la riforma del 1883, ma successivamente abolita nel 1913.

L'esigenza di raccordo tra i documenti emerge, come cercheremo di enucleare a breve, dalla circostanza che un bilancio preventivo redatto in termini di cassa, necessita di aggiustamenti nel corso dell'anno per riallineare le previsioni all'ammontare *reale* dei residui.

La struttura del disegno di legge è rimasta praticamente inalterata fino alla riforma della contabilità del 1999, modificandosi in seguito agli aggiornamenti del bilancio di previsione e della riorganizzazione del Governo, sebbene il dibattito parlamentare che portò alle riforme del 1997 e del 1999 aveva individuato possibili ipotesi *modificative* della legge di assestamento, anche recependo le istanze critiche della dottrina.

⁸ Cfr. L. Lanzillotta, *L'assestamento*, cit.

In tempi recenti, si rileva che la stessa Corte dei Conti⁹ abbia individuato un evidente profilo di criticità e contraddittorietà tra la configurazione dell'assestamento ed i contenuti che – di fatto – venivano in esso veicolati, cui seguiva un peggioramento dei saldi individuati con le previsioni iniziali di bilancio.

Orbene, analizzandone il contenuto, il disegno di legge di assestamento provvede ad adeguare le previsioni di bilancio in relazione all'eventuale revisione delle stime del gettito (sul fronte delle entrate)¹⁰, ad esigenze di spesa sopravvenute (con riferimento alle spese aventi carattere discrezionale)¹¹, nonché alla revisione degli stanziamenti di competenza ed alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente (per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, espresse in termini di cassa).

2.1 Le variazioni consentite con la legge di assestamento risentono dei medesimi limiti del bilancio con riferimento alla normativa vigente

Con legge di assestamento devono essere contemplate le variazioni dovute alla previsione di nuove entrate e allo stanziamento di nuove spese che si siano rese necessarie nel corso dell'esercizio.

Tuttavia, la manovra finanziaria, per quanto si possa svolgere durante la sessione di bilancio, potrebbe dover fronteggiare situazioni tali che inducano a deliberare nuove spese (o nuove entrate).

Analogamente a quanto avviene con la legge finanziaria, si ha un'innovazione della legislazione vigente per razionalizzare il bilancio (e rispondere a situazioni contingenti impreviste), senza potere però variare il fabbisogno stabilito con legge finanziaria.

Di conseguenza, a metà esercizio, le voci di spesa potranno solo essere *precisate*. La legge di “assestamento del bilancio”, infatti, interviene sulle

⁹ Cfr. Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008*.

¹⁰ Tali previsioni di entrata sono frutto di una valutazione tecnica; eventuali modificazioni possono essere determinate dall'evoluzione della base imponibile e dagli effetti derivanti dall'applicazione della normativa vigente.

¹¹ La legge di assestamento presenta il medesimo vincolo esistente per il bilancio di previsione circa il rispetto della legislazione sostanziale vigente.

disposizioni previste nel bilancio preventivo, del quale non può che scontarne le limitazioni sul fronte del contenuto.

Pertanto, così come il bilancio deve *fotografare* la situazione economica dello Stato in base alla legislazione vigente, senza poterla modificare, allo stesso modo anche la legge di assestamento non può importare modificazioni degli stanziamenti di spesa direttamente determinati dalle norme vigenti.

Ciò non esclude che possano esser presentate *variazioni di stanziamenti* espressi sia in termini di competenza che di cassa, che saranno quindi sottoposte all'approvazione del Parlamento.

A fini conoscitivi, viene inoltre allegata l'evoluzione delle singole poste di bilancio, espresse sia in termini di cassa che di competenza, conseguenti le variazioni apportate in forza degli atti amministrativi fino al 31 maggio, sia delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento medesimo.

Sennonché potrebbero verificarsi eventi straordinari anche successivamente al mese di giugno, quindi oltre il termine entro cui dovrebbe essere presentato il disegno di legge di assestamento del bilancio.

È stato pertanto previsto che fino al 31 ottobre di ciascun anno sia possibile emanare leggi di spesa, incidenti sul bilancio, ma non confluenti nella legge di assestamento. Dopo il 31 ottobre, qualsiasi variazione della situazione finanziaria si riverserà nel bilancio per l'esercizio successivo.

Con la legge di assestamento del bilancio è inoltre possibile precisare l'ammontare dei *residui*¹², indicati in termini di previsione dai Ministeri al momento della redazione del loro bilancio e confluiti nel disegno di legge di bilancio.

L'indicazione, effettuata tra maggio e settembre di ciascun esercizio, non può che essere calcolata in via presuntiva. Per cui, quando viene presentata la legge di assestamento, nel mese di giugno, l'esercizio è chiuso da ormai sei mesi e i residui potranno essere indicati in modo concreto.

¹² L'istituto in questione sorge dalla circostanza che il bilancio di competenza registra fatti contabili nel momento in cui sorge il titolo giuridico che ne costituisce il presupposto. Poiché il pagamento di una spesa o la riscossione di un'entrata deve seguire un procedimento, spesso lungo, può accadere che l'esercizio finanziario abbia fine senza che si sia concluso il relativo procedimento di entrata/spesa. Queste somme in entrata/uscita iscritte in bilancio, ma non ancora versate/riscosse danno luogo all'istituto dei residui, i quali vengono annualmente previsti e presentati alle Camere da ciascun ministero e daranno luogo a un'appendice al bilancio.

Ovviamente il confronto tra residui stimati e quelli realizzatisi concretamente costituisce un termometro per valutare l'accuratezza delle previsioni del Governo.

2.2. Le variazioni compensative ed amministrative quale strumento per la flessibilità e la gestione del bilancio ed il loro effetto sui saldi

Le previsioni iniziali, come già anticipato, possono ben mostrare degli scostamenti in relazione alla contingente evoluzione del ciclo economico ed alle esigenze della gestione.

Bisogna tuttavia precisare che le variazioni disposte in via amministrativa nel periodo compreso tra gennaio e maggio solitamente derivano dall'applicazione di provvedimenti legislativi *nuovi*, vale a dire intervenuti successivamente l'approvazione della legge di bilancio¹³, oppure dall'applicazione di procedure previste dalla normativa contabile.

Di solito le variazioni apportate non influiscono sui saldi, atteso che comportano solo lo spostamento di somme tra capitoli di spesa. A tal fine, le variazioni compensative possono dipendere dall'utilizzo dei fondi speciali recanti gli accantonamenti di parte corrente e di conto capitale destinati alla copertura di provvedimenti legislativi da approvare nel corso dell'esercizio finanziario ovvero dai prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, dal fondo di riserva delle spese impreviste¹⁴, dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa¹⁵ oltre che dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente¹⁶.

Le stesse variazioni compensative possono realizzarsi attraverso la reiscrizione dei residui passivi perenti di conto capitale¹⁷, ovvero la riassegnazione ai capitoli di spesa di somme affluite all'entrata nei primi cinque mesi dell'anno in corso¹⁸, e, ovviamente, le variazioni di previsione di

¹³ In tal caso si fa riferimento a variazioni per le quali il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare con proprio decreto.

¹⁴ Artt. 7 e 9, l. n. 468/1978.

¹⁵ Art. 9-bis, l. n. 468/1978.

¹⁶ Tali somme sono indicate nell'apposita Tabella C allegata al bilancio, ai sensi dell'art. 9-ter, l. n. 468/1978.

¹⁷ La reiscrizione si effettua tramite prelievo dall'apposito fondo, art. 8, l. n. 468/1978.

¹⁸ La procedura in questione è disciplinata dal D.P.R. 10 novembre 1999, n. 469 recante "Norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la

entrata e di spesa adottate con decreto del Ministro dell'economia e finanze in attuazione di leggi approvate definitivamente e pubblicate in Gazzetta ufficiale¹⁹.

Accanto alle variazioni compensative, l'ordinamento contabile configura altresì delle variazioni *amministrative* che interessano ben poco la presente riflessione analisi, ma che per completezza appare necessario accennare, anche per comprendere fino in fondo le dinamiche evolutive del ciclo economico e l'incidenza che – stavolta si – hanno tali variazioni sui saldi pubblici.

Gli interventi amministrativi che incidono sul bilancio, rischiano di sembrare illegittimi o almeno incoerenti con i principi generali dell'ordinamento, considerato che una legge non può che essere modificata da un altro atto di pari valore, quindi da un'altra legge.

Le ipotesi previste vanno intese quali rimedi che, circondati da opportune garanzie, possono agevolare e rendere più flessibile la gestione del bilancio in presenza di specifiche esigenze.

In questo ambito rientrano le vicende concernenti le rassegnazioni ai capitoli di spesa di somme affluite all'entrata nell'ultimo bimestre dell'anno precedente²⁰; gli slittamenti di copertura²¹ ovvero il trasporto all'esercizio in corso di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente²².

3. Verso un nuovo assestamento “dinamico” al di fuori della votazione parlamentare

Come già rilevato con riferimento all'evoluzione della legge di bilancio e finanziaria, la manovra per il 2009 ha introdotto nuove prassi applicative poi confluite nella riforma della legge di contabilità approvata nel dicembre 2009.

riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, con particolare riferimento ai finanziamenti dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

¹⁹ Art. 17, c. 4, l. n. 168/1978.

²⁰ Art. 2, c. 2, D.P.R. n. 469/1999.

²¹ Si fa riferimento alla procedura secondo la quale si utilizzano quote dei fondi speciali stanziati nel bilancio di previsione per l'esercizio precedente e non utilizzate entro il termine dell'esercizio stesso, a mente dell'art. 11-bis, c. 5, l. n. 468/1978.

²² Art. 17, u.c., l. n. 468/1978.

Con riferimento all'istituto della legge di assestamento, il legislatore del 2008 si trovava dinanzi la duplice esigenza di semplificare e razionalizzare il bilancio, concedendogli altresì una certa *elasticità*.

L'art. 60, c. 5 del decreto legge n. 112/2008 è intervenuto prevedendo la possibilità di effettuare *rimodulazioni* delle dotazioni finanziarie di bilancio attraverso la legge di assestamento ed i provvedimenti attraverso i quali è possibile apportare variazioni alle dotazioni di competenza e di cassa fino al 31 ottobre²³. Tale rimodulazione avrebbe potuto riguardare i programmi di spesa di ciascun ministero nel rispetto dei limiti e delle modalità già previste in relazione al bilancio per il 2009.

Di conseguenza, potevano essere proposte rimodulazioni purché nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica ed entro il limite massimo del 10% delle risorse stanziare per il macroaggregato "Intervento", fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per il finanziamento delle spese correnti, cui si aggiungeva la previsione secondo cui le variazioni fossero assunte in misura tale da non pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle relative norme di legge sostanziali e, comunque, non movimentassero una quota superiore al 10% delle risorse finanziarie complessivamente stanziare dalle medesime leggi.

L'adozione di tale intervento era attribuita alla competenza del Ministro dell'economia, nel concerto con il Ministro competente, ed aveva carattere *provvisorio*. Gli schemi di rimodulazione predisposti, infatti, doveva essere trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per materia.

Le Commissioni avrebbero dovuto esprimersi entro quindici giorni dalla presentazione del decreto, decorsi i quali il decreto poteva essere adottato.

Nel caso in cui il Governo ritenesse di non conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni, gli schemi – corredati da elementi integrativi – sarebbero stati nuovamente trasmessi alle Camere per l'espressione di un parere definitivo da rendere entro i successivi dieci giorni; allorquando la rimodulazione attenesse dotazioni determinate da disposizioni di legge, il parere parlamentare assumeva carattere vincolante.

²³ Art. 17, l. n. 468/1978.

Nell'ipotesi in cui il Parlamento non avesse approvato la corrispondente variazione in sede di esame del disegno di legge di assestamento, i decreti di rimodulazione avrebbero perso di efficacia *ex tunc*.

La funzionalità dello strumento è stata tale da venire riproposta e stigmatizzata nella legge di riforma n. 196/2009.

La disciplina di base rimane, evidentemente, identica a quella precedente, atteso che entro il mese di giugno, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato a presentare alle Camere il disegno di legge di assestamento.

Anche il contenuto del documento permane invariato, provvedendo all'assestamento delle previsioni di bilancio tenendo in considerazione anche i residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto, con la possibilità di provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti in relazione ai provvedimenti legislativi pubblicati dopo la presentazione del bilancio di previsione in GU.

Si prevede, inoltre, il rinvio all'art. 23 della legge n. 196/2009, che disciplina il meccanismo di flessibilità che consente la rimodulazione delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi.

Codificando la sperimentazione introdotta nel 2008, anche con legge di assestamento diviene possibile proporre variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione.

Sennonché, rispetto la prima applicazione *sperimentale*, si prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto e su proposta dei Ministri competenti, possa adottare variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, in relazione alle spese per adeguamento al fabbisogno e nell'ambito delle sole spese modulabili.

Sparisce, pertanto, la richiesta del parere alle Camere, incentrando l'intero intervento in capo al Ministro dell'economia e finanze.

La previsione, tuttavia, sembra avere una specifica e funzionale *ratio*, connessa alla circostanza che le rimodulazioni sono consentite in riferimento ad una parte soltanto della spesa (quella modulabile, appunto), senza per questo intaccare i saldi di finanza pubblica, ma conferendo al bilancio quell'elasticità di movimentazione delle dotazioni finanziarie tra programmi e missioni che si apprezzava in sede di analisi della legge di bilancio.

4. La funzione di rendicontazione

Il rendiconto consuntivo è un documento contabile nel quale vengono esposti i risultati della gestione di qualsiasi azienda, in particolare quelle di produzione e che l'art. 81 Cost. affianca specificamente al bilancio di previsione.

Nella gestione dello Stato, il rendiconto assolve una triplice funzione.

In primo luogo, svolge una funzione amministrativa in quanto consente di valutare i risultati della gestione sotto il profilo contabile, per individuare eventuali errori o scostamenti rispetto ai dati revisionali, così da correggerli attraverso valutazioni appropriate.

In particolare, approvando il rendiconto, le Camere fissano in modo definitivo i risultati della gestione annuale, rendendoli così *intangibili*, fissando ad un momento determinato il flusso della gestione dei conti statali, che consente di comprendere attraverso quali modalità si passa dalla legge di bilancio precedente al nuovo progetto. Sotto il profilo della tecnica redazionale, infatti, la proposta di bilancio a legislazione vigente prenderà le mosse dalla valutazione dei residui assunta nel rendiconto, le quali vengono altresì poste a base della legge di assestamento.

Si affianca quindi una funzione giuridica, che consente di stabilire se l'attività del governo e degli altri organi si sia svolta nel rispetto dei limiti del bilancio di previsione e delle norme in materia.

Infine, emerge una funzione politica poiché il Parlamento ha modo di valutare se l'azione dell'Esecutivo sia stata condotta non soltanto nel rispetto dei vincoli giuridici assegnati con il bilancio di previsione, ma se sia stata anche diretta correttamente al perseguimento degli obiettivi politici posti. L'art. 13, D. Lgs. 279/1999 riprende questa funzione e precisa che il conto del bilancio è costruito sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base, suddivise per capitoli. In questo modo, si consente la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienze e agli scopi delle principali leggi di spesa.

Tale risultato viene ottenuto riproponendo la medesima struttura del bilancio di previsione, facendo però riferimento alle reali movimentazioni occorse

durante l'esercizio di riferimento, evidenziate attraverso il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio.

Il conto consuntivo finanziario per l'anno 2008 è stato infatti formulato ricorrendo alla classificazione funzionale per missioni e programmi, consentendo una valutazione delle politiche pubbliche di settore, su cui si è espressa favorevolmente la stessa Corte dei conti²⁴.

In particolare, viene valorizzata la circostanza secondo cui «anche sotto l'aspetto organizzativo, appare inoltre la realizzazione dei programmi affidata ad un unico "centro di responsabilità amministrativa" conferendo – anche qui – speciale nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei ministeri, pur in presenza di notevole eterogeneità nel quadro di partenza rinvenibile, oggi, nei documenti di bilancio. Un ulteriore rilevante profilo, con chiare ricadute di taglio organizzativo, discende anche dal budget dei costi, con l'inclusione del prospetto di riconciliazione per collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio»²⁵.

Di conseguenza, concentrando l'attenzione sulle finalità ed i risultati dell'azione amministrativa, il ruolo del rendiconto viene ad essere valorizzato.

Questo diventa, infatti, «la sede della valutazione delle politiche pubbliche, costituendo esso il documento contabile che consente da un lato di dar conto *a posteriori* dei risultati della gestione da parte del governo nei confronti del Parlamento e, dall'altro, di tener conto dei risultati della gestione in vista dei processi di autocorrezione e di effettuazione delle nuove scelte»²⁶.

4.1. Il contenuto del rendiconto: il conto del bilancio

Con riferimento al contenuto del rendiconto, l'art. 13, D. Lgs. 279/1999 dispone che il conto del bilancio esponga le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la stessa struttura del bilancio di previsione.

Quindi dovranno essere indicate le entrate di competenza dell'anno accertate, quelle riscosse o da riscuotere; le spese di competenza dell'anno impegnate, pagate o da pagare. Separatamente, si dovranno gestire i residui attivi e

²⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008, Volume I.

²⁵ C. conti, Referto sul rendiconto 2008, *cit.*

²⁶ M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, Direkta, Roma, 2010.

passivi degli esercizi anteriori e il conto dei residui (attivi e passivi) che si tramandano nell'esercizio successivo; le somme versate in tesoreria e quelle pagate in conto residui e in conto competenza.

Viene così proposto il quadro completo dei dati finali della gestione finanziaria in termini di competenza e con riguardo ai residui. Per questo motivo, tenendo conto della struttura, si è soliti ripartire il documento in conto della competenza, che espone le maggiori o minori entrate rispetto la previsione, le economie e le maggiori spese; conto dei residui, che dà indicazioni dei movimenti intervenuti e degli aumenti (o diminuzioni) intervenuti rispetto ai dati di chiusura del precedente esercizio.

Il conto del bilancio, *certificando* la gestione nell'anno di riferimento e costituisce la base contabile per l'adeguamento delle autorizzazioni di cassa dell'anno immediatamente successivo (assestamento) e la costruzione delle previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

Come già si anticipava, il rendiconto per l'anno 2008 è stato redatto riproponendo sulla base delle missioni, realizzate attraverso uno o più programmi, a loro volta suddivisi in macroaggregati articolati nei centri di responsabilità amministrativa.

La classificazione è quindi stata raccordata con la COFOG adottata nel sistema europeo dei conti pubblici, d'intesa con l'ISTAT e le Amministrazioni.

La funzionalità del sistema, tuttavia, ha mostrato alcune criticità²⁷ relativamente alle «incongruenze nella ripartizione a livello di missioni e di difficoltà nei rapporti tra articolazioni organizzative e nuove aggregazioni, specie se comuni a più centri di responsabilità amministrativa»²⁸.

4.2: Segue: il conto del patrimonio

Per altro verso, il conto generale del patrimonio, ai sensi dell'art. 22, l. n. 468/1978, comprende le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

²⁷ Rilevate dalla stessa Corte dei conti, *ult. cit.*

²⁸ M. Orefice, *Manuale di Contabilità Pubblica*, *cit.*

Il conto generale del patrimonio è corredato dal conto del dare e dell'avere del tesoriere centrale, dal conto del competente Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze per i pagamenti e gli incassi da e per l'estero, dal conto del cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro, nonché la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

Le riforme del 1999 hanno cercato di razionalizzare il conto, introducendo una nuova classificazione più rispondente alle logiche dell'utilizzazione economica dei beni.

Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 aprile 2002²⁹ reca la «Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione». La nuova struttura, raccordata anche a quella per le poste attive e passive riportata nel SEC '95³⁰, risponde alle esigenze di maggiore significatività dei valori rappresentati dalle consistenze patrimoniali con un più stretto legame tra le variazioni patrimoniali e quelle di bilancio. Inoltre, sotto il profilo economico, si vogliono quantificare i risultati della gestione patrimoniale e i flussi finanziari ad essa correlati.

Con il decreto del 2002, il conto generale del patrimonio viene distinto in due parti. La prima espone le attività e passività, raccordate con il SEC '95. La seconda parte illustra i dati patrimoniali e del conto del bilancio, alla luce della nuova impostazione delle u.p.b. e le funzioni-obiettivo (in particolare per le spese).

Il conto generale del patrimonio ben potrebbe registrare modifiche nei beni che lo compongono, per effetto delle norme che istituiscono la «Patrimonio dello Stato s.pa.». Questa è istituita con decreto-legge n. 63/2002³¹ al fine di valorizzare, gestire ed alienare il patrimonio dello Stato. Dal punto di vista giuridico, è una "s.p.a.", quindi una società di diritto privato, ma è interamente posseduta dal Ministero dell'economia e delle finanze e possiede un capitale sociale di un milione di euro.

A tale società possono essere trasferiti, senza che ne cambi il regime giuridico, diritti sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile ed

²⁹ Tale decreto è stato emanato di concerto con il Ministro della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti e per i beni e le attività culturali.

³⁰ Regolamento 2223/1996 del Consiglio del 25/06/1996, relativo al Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali della Comunità

³¹ Convertito in legge n. 112/2002.

indisponibile dello Stato e del demanio. Il conto consuntivo, economico e patrimoniale, deve essere allegato al rendiconto generale dello Stato.

4.3. La formazione del rendiconto

L'art. 21, l. n. 468/1978 attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di presentare al Parlamento, entro il mese di giugno di ciascun anno il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Al termine dell'esercizio finanziario ciascun Ministero, a cura dell'ufficio centrale del bilancio, compila il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione (e di tutte le amministrazioni cui fanno capo).

La compilazione dei conti e le operazioni di chiusura vengono effettuate sulla base delle istruzioni impartite dal Ministro dell'economia e delle finanze con apposite circolari.

Le contabilità di chiusura sono quindi trasmesse al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo al termine dell'anno finanziario. Il Ministro dell'economia e delle finanze, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti, non oltre il 31 maggio, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.

4.3.1. Il giudizio di parificazione dinanzi la Corte dei conti quale momento esterno di controllo e verifica tecnica dei risultati della gestione

Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 maggio, trasmette il rendiconto generale alla Corte dei conti perché questa emetta la deliberazione di parificazione.

L'art. 24, l. 468/1968 dispone che «la Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmetta al Ministro [dell'economia e delle finanze] per la successiva presentazione al Parlamento»³².

La parificazione si presenta come un procedimento para-giurisdizionale con lo scopo di accertare la regolarità del conto generale e la sua conformità al bilancio di previsione.

Con la riforma della Corte dei conti avvenuta con la l. 20/1994, la verifica tiene conto anche dei controlli sulle contabilità mensili di tesoreria, sui ruoli

³² Il conto del bilancio viene trasmesso in tre esemplari, quello del patrimonio in uno solo.

di spesa fissa ed individua l'esame del rispetto, in sede di gestione del bilancio, dei vincoli posti dalla legge finanziaria.

Nella fase istruttoria, con riguardo al conto del bilancio, si accertano se le entrate riscosse e versate e i residui da riscuotere e da versare siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi dai singoli ministeri. Allo stesso modo, si verifica se le spese ordinate e pagate concordino con le scritte tenute dalla Corte.

Il giudizio di parificazione investe in maniera più penetrante rispetto al passato il conto del patrimonio, procedendo ad accertamenti sui beni e sulla loro gestione.

La fase decisoria si presenta come una vera e propria fase giurisdizionale, tanto che è possibile sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Concluso il giudizio di parificazione, la Corte adotta la deliberazione di parificazione con l'apposito visto e restituisce i documenti al Ministro dell'economia e delle finanze, accompagnandoli ad una relazione al Parlamento esponendo le osservazioni sul rendiconto patrimoniale e su quello finanziario.

5. L'approvazione parlamentare.

Ricevuta la documentazione da parte della Corte dei conti, il Ministro predispone lo schema di disegno di legge e lo sottopone al Consiglio dei ministri.

Il disegno di legge così approvato, previa autorizzazione del Presidente della Repubblica, presenta lo schema al Parlamento entro il 30 giugno per l'approvazione.

La disciplina di dettaglio appare tuttavia estremamente carente, atteso che il solo regolamento della Camera, nell'articolo 1149, c. 8, opera un preciso richiamo con rinvio alle procedure (e tempi) per la discussione ed approvazione del rendiconto, che deve essere approvato – unitamente alla legge di assestamento – entro un mese dalla loro presentazione.

È evidente come la mancanza di un riferimento specifico anche nel regolamento del Senato – il quale si limita a prevedere la trasmissione alla 5^a Commissione (Bilancio e programmazione economica) ed alle *altre*

Commissioni competenti (art. 130 r.S.) – comporta il rischio che la discussione ed approvazione del rendiconto e dell'assestamento vengano interamente rimesse alle contingenze politiche. Ne discende la possibile approvazione non congiunta o comunque al di fuori di tempi *fisiologici*³³ o per lo meno *ragionevoli*, come occorso nel 1990 e nel 1991.

Eppure, sulla base delle considerazioni precedenti, i due documenti sono intimamente connessi tra loro e costituiscono il necessario presupposto per la formazione della manovra di bilancio per l'anno successivo, con la conseguente necessità di approvare congiuntamente i due documenti nel più breve tempo possibile, così da consentire l'indicazione di previsioni attendibili nel disegno di bilancio preventivo per l'anno successivo.

Con riferimento all'ordine di approvazione dei provvedimenti, «appare del tutto incongruo ciò che accadde al Senato nel 1990 e cioè che l'assestamento fu approvato *prima* del rendiconto, laddove invece è quest'ultimo che dei due dovrebbe essere approvato prima, per il semplice fatto che la rideterminazione della cassa di cui all'assestamento presuppone proprio la determinazione dei residui definitivi di cui appunto al rendiconto. Ciò a meno di non sottintendere un carattere del tutto scontato e rituale di quest'ultimo»³⁴.

Viceversa, sotto il diverso profilo dei tempi per l'approvazione, l'eventuale ritardo renderebbe aleatorie le previsioni di bilancio dell'esercizio successivo, atteso che verrebbero ad essere formulate sulla base di previsioni ormai datate (quelle che avevano portato alla formazione del preventivo *da assestare*).

Le conseguenze del ritardo nell'approvazione si ripercuotono altresì sulle Amministrazioni, le quali avranno modo di gestire un bilancio aggiornato solo a fine anno, con il conseguente prodursi di residui dovuti alle farraginosità del procedimento di spesa e di entrata.

A ciò si aggiunga la riflessione secondo cui l'eventuale prolungamento³⁵ nell'approvazione del bilancio inficia la formazione del disegno di legge di bilancio in particolare «se si riflette sul fatto che, se la differenza tra i due

³³ In tal senso si esprime C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, ESI, 1992

³⁴ Cfr. C. Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento*, cit.

³⁵ Si ritiene di non poter parlare di *ritardo* atteso che, a parte alla Camera dei Deputati, non è previsto alcun termine per l'approvazione dell'atto.

risparmi pubblici, dell'assestamento e del bilancio di previsione, registra un miglioramento del secondo sul primo, assumibile ... come base di copertura per una parte degli oneri correnti della legge finanziaria successiva»³⁶, riducendo altresì il grado di attendibilità delle previsioni ed esponendo il documento all'*assalto* per opera di interventi emendativi che possano modificare le cifre del risparmio pubblico (non *definitivo*) modificando la quantità delle risorse assumibili come copertura della legge finanziaria successiva³⁷. L'effetto di tale attività, peraltro legittima, sarebbe l'inversione del rapporto intercorrente tra oneri e risorse a disposizione da definire nella legge finanziaria, vedendo «modificate esogenamente le risorse «esterne» a disposizione per la copertura degli effetti degli oneri propri»³⁸.

Sotto il profilo dell'emendabilità e della procedura, inoltre, la mancata estensione delle disposizioni relative al bilancio anche all'assestamento da parte del regolamento del Senato porterebbe ad un'ingiustificata disparità di trattamento tra due provvedimenti tendenzialmente simili sotto il profilo giuridico e funzionale.

Sennonché, mentre alla Camera un emendamento alla legge di assestamento non potrà che essere assegnato alla Commissione di merito e a quella bilancio, al Senato si procederà alla sua presentazione nella sola Commissione bilancio, in forza del suo contenuto *economico*.

Allo stesso modo, non sarà operativa la previsione di un preliminare filtro obbligatorio in Commissione nel caso degli emendamenti alla legge di assestamento al Senato, potendo questi essere presentati liberamente anche direttamente in Assemblea.

Tuttavia, l'analisi delle sessioni *estive* di rendicontazione ed assestamento non hanno finora sollevato grandi problemi procedurali, in considerazione del

³⁶ Cfr. C. Forte, *La riforma del bilancio*, cit.

³⁷ Ponendo tale questione, C. Forte, *La riforma del bilancio*, cit., riportava il caso di un emendamento all'assestamento che, «pur compensativo nei termini complessivi imposti dalla natura formale del provvedimento, spost[asse] comunque competenza alla spesa corrente da quella di parte capitale, ovviamente nei limiti in cui ciò sia possibile alla luce del generale rapporto tra legge sostanziale e legge formale. Una tale operazione – continua –, del tutto legittima data l'inapplicabilità nel caso in esame del vincolo del comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 come modificata, ha come esigenza l'aggravamento del risparmio pubblico negativo dell'assestamento, per cui – a parità di risparmio pubblico del bilancio a legislazione vigente già presentato – ne consegue l'ampliamento delle risorse sussumibili a copertura della successiva legge finanziaria. Un'operazione, questa, perfettamente legittima ma ben dannosa per l'equilibrio della finanza pubblica».

³⁸ Ancora una volta, C. Forte, *La riforma del bilancio*, cit.

coordinamento che le Camere hanno sempre cercato di mantenere, anche in funzione dell'estremo interesse del Governo che ha tutto l'interesse a *scaricare* le responsabilità della gestione passata in favore di un aggiornamento delle previsioni *in corso d'esercizio*.

6. *Per ripensare i meccanismi di formazione del bilancio*

Sotto certi aspetti, il rendiconto si presenta come una legge atipica, posto che il Parlamento non può fare altro che approvarlo senza apportare alcuna modifica (almeno in linea di principio).

In ogni caso, il significato politico è fuor di dubbio in quanto si concede alle Camere (e a ciascun elettore) la possibilità di controllare *a posteriori* la gestione realizzata dalla maggioranza di governo.

Tuttavia, sembra meritare un ulteriore approfondimento la prassi emersa nell'ultimo decennio ed i rapporti che, sotto il profilo del *ciclo di bilancio*, intercorrono tra i principali documenti di finanza pubblica, i quali si formano contemporaneamente all'approvazione della legge di assestamento ed al rendiconto.

L'assestamento, in particolare, si caratterizza per essere uno strumento che restituisce *flessibilità* al bilancio, consentendo «in corso di esercizio la correzione degli andamenti eventualmente divergenti rispetto agli obiettivi; garantendo il controllo della coerenza tra indirizzi dettati dalla decisione annuale ed esecuzione del bilancio in gestione; riservando infine il potere di correggere quegli indirizzi ai soggetti che ne sono istituzionalmente titolari (cioè: Governo proponente e Parlamento decidente)»³⁹.

La sessione *estiva* del bilancio avrebbe pertanto tutte le potenzialità per operare quale momento di controllo parlamentare sull'attività amministrativa e di coordinamento tra ciclo economico e politica di bilancio. Sennonché «la fase di assestamento di è ... tendenzialmente esaurita in una manovra di puro rinvio della spesa»⁴⁰, stante la mancata attivazione e valorizzazione del binomio rendiconto – assestamento.

³⁹ Cfr. L. Lanzillotta, *L'assestamento*, cit.

⁴⁰ Cfr. L. Lanzillotta, *Lassestamento*, cit.

Le speranze di chi⁴¹, già lungimirante in seguito la riforma del 1978, possono ben riproporsi, con rinnovata forza, ancor'oggi.

La sessione *estiva* di bilancio, infatti, secondo l'impostazione introdotta dalla legge n. 468, mettendo in sistema tra loro l'approvazione della legge di assestamento al rendiconto, estende il sindacato esercitabile dal Parlamento verso un pregnante delle scelte di politica economica da parte del Governo, anche con il contributo della Corte dei conti che, relazionando sulla gestione degli enti, concede la conoscenza di un generale ed ampio quadro sulla *salute* dei conti pubblici in ogni settore.

Logica conseguenza dovrebbe essere il collegamento – temporalmente possibile – con la formulazione dei quadri tendenziali da parte del Dpef/Def ed i disegni di legge di bilancio e finanziaria/stabilità. «Il Parlamento, infatti, già in sede di esame dell'assestamento, potrebbe indicare al Governo alcuni indirizzi fondamentali per la costruzione del bilancio a legislazione vigente e per l'orientamento delle nuove decisioni di spesa»⁴², influenzando profondamente i criteri e le modalità di redazione del bilancio preventivo.

I limiti per un tale salto di qualità appaiono, tuttavia, numerosi.

La legge di assestamento, a differenza di quanto accadeva con le *variazioni postume*, che introducevano solo disposizioni integrative alla parte eventuale del bilancio, è stata assimilata alla legge di bilancio, quale successivo provvedimento ad essa intimamente connesso e con la quale condivide i limiti di contenuto e le procedure di approvazione.

La riforma del 2009 ha confermato tale interpretazione, estendendo alla legge di assestamento l'istituto delle *rimodulazioni* tra le dotazioni finanziarie da parte del Ministro dell'economia già previsto per il bilancio preventivo.

Tuttavia, se è vera tale complementarità tra i documenti, allora la legge di assestamento dovrà altresì sottostare al rispetto dei vincoli e degli obiettivi assunti nella legge finanziaria.

L'area di intervento della legge di assestamento risulterebbe così eccessivamente limitata.

Emerge, a questo punto, l'esigenza di fare «precedere la legge di assestamento da una sorta di “legge finanziaria bis”»: una tale ipotesi – che la

⁴¹ L. Lanzillotta, *Lassestamento*, cit.

⁴² Cfr. L. Lanzillotta, *L'assestamento*, cit.

legge 468 non prevede ma di certo non esclude – è stata prospettata in sede parlamentare, ma non risulta sia stata mai presa concretamente in considerazione neppure da parte del Governo, neppure quando, pur riconoscendo che “nel nostro ordinamento non sono previste le tecniche con cui operare il riaggiustamento del bilancio (Andreatta), sono state tuttavia introdotte correzioni molto incisive alla decisione di bilancio attraverso un uso chiaramente forzato della legge di assestamento»⁴³.

In verità, lo strumento di intervento era già stato trovato: la decretazione d’urgenza.

Quando, nel 1984, Lanzillotta scriveva le sue riflessioni, denunciando le manchevolezze della legge di assestamento e della sessione *estiva*, già si registrava un ampio ricorso all’emanazione di decreti legge *omnibus*, con contenuto finanziario, che si affiancavano ai procedimenti di approvazione dell’assestamento e del rendiconto.

7. Lo “zero base budgeting” quale criterio di formazione del bilancio da integrare con l’analisi della “spesa storica incrementale”

Emergono, da tale riflessione, almeno due prospettive.

La prima attiene al rapporto tra la sessione *estiva* e quella *autunnale* di bilancio, con particolare riferimento alla base per la formulazione del disegno di legge di bilancio e, evidentemente, dei quadri programmatici inseriti nella Def.

Ed invero, la Ragioneria Generale dello Stato, una volta ricevute le proposte di bilancio da parte dei singoli Ministeri, utilizza tali dati quale base di partenza per la redazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

È opportuno chiarire che le principali metodologie per la redazione del bilancio cui si può ricorrere sono di tipo incrementale⁴⁴ ovvero “a base zero”⁴⁵.

⁴³ Cfr. L. Lanzillotta, *L’assestamento*, cit.

⁴⁴ Tale metodologia di redazione dei bilanci prevede la semplice *addizione* delle nuove voci e della progressiva evoluzione di quelle preesistenti nel corso degli anni.

⁴⁵ La metodologia in questione è stata adottata, con scarso successo, nei Paesi d’Oltreoceano e prevede che annualmente il bilancio venga ricostruito, giustificando l’esistenza di ciascun capitolo, motivandolo sulla base di criteri economici ed amministrativi specifici. Non esistono, pertanto, poste di bilancio prive di giustificazione, al contrario ciascuna voce deve essere annualmente confermata e giustificata come fosse nuova. Tale meccanismo ha

Fino alla riforma operata con la legge n. 94 del 1997, il bilancio dello Stato veniva redatto secondo il metodo della spesa storica incrementale, in base al quale le risorse stanziare per le Amministrazioni venivano quantificate sulla base di quanto era stato speso nell'esercizio precedente (la c.d. spesa storica). Tale somme venivano quindi incrementate dell'inflazione rilevata, sulla scorta che questo sarebbe stato lo stanziamento necessario per il soddisfacimento delle esigenze di spesa delle Amministrazioni.

Tale sistema presentava alcune evidenti criticità atteso che «si incentivava non solo l'inerzia da parte dell'amministrazione ma anche l'aumento della spesa stessa, in quanto solo dimostrando di aver consumato tutte le risorse assegnate si poteva chiedere la conferma dello stanziamento aggiornato per l'anno successivo»⁴⁶.

Il bisogno di efficienza e produttività conseguente le riforme amministrative degli anni '90⁴⁷ e richiesto dai *cittadini – utenti*, ha portato a ripensare il meccanismo di formazione del bilancio al fine di evitare il prodursi di diseconomie⁴⁸, alle quali non è possibile dare copertura attraverso il mero *aumento* delle somme destinate sulla base dell'inflazione⁴⁹.

La legge n. 94/1997 – ed il connesso d. lgs. n. 279/1999 – ha quindi introdotto il criterio *budgetistico* o dello “*zero base budgeting*”, che individua annualmente le necessità dell'amministrazione rispondendovi puntualmente al fine di attuare gli obiettivi prestabiliti.

La prospettiva del bilancio muta radicalmente atteso che si parla adesso di *budget*, richiamando l'esperienza civilistica e manageriale del *business plan*.

In tal senso, la stessa programmazione proposta dalla XIV Legislatura si qualifica come un *piano* per l'intero quinquennio, una vera progettazione di tipo *imprenditoriale* che delinea le direttive principali per l'azione

l'evidente vantaggio di restituire elasticità ad un documento altrimenti immobile, ma si scontra con le difficoltà conseguenti il complessivo ripensamento (e connessa motivazione) delle scelte di politica economica su base annuale. Una ricca disamina dell'istituto è offerta da F. Di Renzo, *La funzione programmatica del bilancio dello Stato* in *Nuova Rass. Legisl. Dottr. Giur.*, 12, 1977

⁴⁶ Cfr. M. Nardini, *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in *Amministrazione In Cammino*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2011/10/Nardini_Politica-Bilancio_Programmazione-Spesa.pdf

⁴⁷ Si ricordino, in particolare, la legge n. 241/1990 e il D. Lgs. n. 29/1993.

⁴⁸ Il problema sembra altresì collegarsi all'esigenza – estremamente recente, peraltro – di *pareggio* del bilancio, di cui *infra*.

⁴⁹ Bisogna altresì ricordare che

dell'Esecutivo sia in campo economico che istituzionale. Il Dpef presentato il 16 luglio 2001, all'indomani della vittoria elettorale, si discosta ampiamente dai Documenti sino ad allora presentati, sia per il linguaggio⁵⁰ che per il contenuto, che recepisce il programma elettorale trasformandolo in programma di Governo, la cui componente economica e finanziaria «trova nel Dpef il luogo più naturale per essere rappresentata»⁵¹.

Quale, a questo punto, il nesso tra i documenti della sessione *estiva* del bilancio e le modalità di formazione del disegno di legge di bilancio a “partenza zero”?

Si diceva poc'anzi che, adottando la nuova metodologia *budgetaria*, l'Esecutivo è chiamato annualmente ad individuare i profili di spesa, giustificarli ed assegnarvi le risorse.

Ovviamente la procedura deve essere correttamente interpretata. La maggior parte della spesa, infatti, attiene alla parte corrente, consistendo in stipendi per i dipendenti e spese fisse per il funzionamento dell'apparato amministrativo (utenze, canoni di affitto, materiali di cancelleria e consumabili) ovvero già previste da leggi vigenti e pertanto solo da rifinanziare, si corre il rischio di formulare previsioni secondo il criterio dello *zero base budgeting*, ma sostanzialmente incrementando la spesa storica per le voci appena indicate. L'assurdità della situazione appena descritta appare evidente, atteso che sia la ricognizione e connessa *giustificazione* delle spese sarebbe meramente apodittiche, non lasciando alcun margine all'Esecutivo.

Così se il Governo, in ossequio tanto al meccanismo dello *zero base budgeting* quanto del generale criterio ispiratore della contabilità pubblica di ascendenza anglosassone secondo cui il Parlamento è chiamato a valutare ed approvare preventivamente le scelte in materia di politica economica dell'Esecutivo, dovesse motivare la parte relativa delle previsioni di bilancio, non potrebbe che ricorrere ad una *motivazione* (*rectius*: giustificazione) meramente apodittica⁵² ed a ragionamenti di tipo incrementale.

⁵⁰ Si abbandonano, infatti, i tecnicismi e la sobrietà tecnica che caratterizza i documenti di bilancio in favore di una più accessibile *presentazione* delle dinamiche macroeconomiche e dell'azione di governo.

⁵¹ M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Roma, 2004.

⁵² Sul punto appare interessante riferirsi all'esperienza anglosassone, che prevede l'unico caso di motivazione della legge proprio con riferimento ai documenti di bilancio. Sennonché tale motivazione risulta sostanzialmente inutile atteso che viene ormai utilizzata una

La reale decisione potrà essere assunta esclusivamente con riferimento alla restante parte della manovra che si ricollega alle scelte di politica economica (*welfare*, spesa sociale, ricerca e sviluppo, istruzione, politiche a favore dei lavoratori e delle imprese, semplificazione, innovazione...).

Orbene, in questo caso il criterio dello *zero base budgeting* appare l'unico adottabile, stante la piena discrezionalità delle scelte allocative, le quali possono funzionalmente venire messe a confronto con le medesime scelte adottate negli anni precedenti (in particolare l'esercizio appena concluso, per tramite del rendiconto; l'esercizio in corso attraverso l'assestamento) al fine di valutare se le azioni intraprese sono risultate realmente adeguate al raggiungimento dei fini prefissati.

8. *Analisi e controllo della spesa pubblica: verso un nuovo ruolo per la sessione estiva? Il caso di un incidente tecnico che rinsalda la maggioranza e definisce il significato dei documenti di finanza pubblica*

Si apre così la riflessione sulla seconda prospettiva: il binomio rendiconto-assestamento non può che venire ripensato in funzione di controllo ed analisi delle politiche pubbliche nella più generale ottica di un ripensamento del ruolo del Parlamento nella determinazione delle scelte di politica economica⁵³.

La legge n. 196 del 2009 si muove proprio nel senso di migliorare le procedure finalizzandole ad un controllo parlamentare.

Ai sensi dell'art. 35, c. 2, lett. a) della legge n. 196, ad esempio, in sede di rendicontazione, le amministrazioni sono tenute a dare conto della capacità di perseguire gli obiettivi che sono loro propri e di monitorare i risultati dell'azione amministrativa rispetto i singoli comparti di spesa, nonché verificando l'andamento delle politiche di bilancio programmate.

locuzione meramente stilistica, come rileva S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008.

⁵³ Sul punto si rinvia più approfonditamente *infra*.

Tale previsione, ci stabilisce per via legislativa le previsioni di cui “*rapporto di performance*”⁵⁴, per analizzare la congruenza e gli scostamenti tra le missioni affidate a ciascuna Amministrazione.

Tale valutazione dei risultati consente, pertanto, di rafforzare il ruolo dell’esame parlamentare in funzione di valutazione dell’attività e dei risultati delle pubbliche amministrazioni, operando quale base per migliorare la definizione delle priorità e degli obiettivi assegnati ai diversi Dicasteri, nonché del fabbisogno di risorse finanziarie necessarie alla loro attuazione.

Il Parlamento viene quindi a spostare la propria attenzione dal bilancio previsionale al rendiconto «quale sede di valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, all’efficacia dei programmi di spesa ed agli scopi della legislazione di settore»⁵⁵.

L’intreccio temporale tra legge di assestamento, rendiconto e Def, connesso al rafforzamento dei poteri conoscitivi e di controllo, consentono evidentemente al Parlamento di esercitare in modo concreto ed incisivo il potere di indirizzo e controllo, deliberando in modo consapevole sugli indirizzi della politica di bilancio.

Logica conseguenza di tale riflessione dovrebbe essere il conferimento di un evidente plus-valore al voto espresso dal Parlamento sull’assestamento ed il rendiconto, cui potrebbe seguire l’eventuale *crisi di governo*.

Nell’esperienza repubblicana, in verità, la mancata approvazione del rendiconto non si è mai registrata, a parte fisiologici interventi in Commissione⁵⁶, privi tuttavia di reale rilevanza politica.

Mentre si scrivono tali riflessioni, tuttavia, nella seduta del 11 ottobre 2011, il Governo si è visto rifiutare⁵⁷ il primo articolo del disegno di legge di

⁵⁴ Tale *Rapporto* era stato previsto in via sperimentale con la Direttiva di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2007 per invitare le Amministrazioni ad avviare procedure di monitoraggio delle direttive annuali dei Ministeri, al fine di verificare lo stato di attuazione ed il grado di realizzazione degli obiettivi e dei piani di azione relativi.

⁵⁵ Cfr. A. Gai, Art. 35, in R. Loiero (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Legge 31 dicembre 2009, n. 196*, Dike Giuridica, Roma, 2010.

⁵⁶ L’unica occasione pare sia occorsa il 1 ottobre 1997, in Commissione bilancio alla Camera, in relazione al rendiconto 1996, Presidente del Consiglio Prodi.

⁵⁷ Il rendiconto era, in quel momento, in votazione alla Camera dei Deputati. I risultati della votazione furono sostanzialmente pari: 290 favorevoli contro altrettanti contrari, rispetto ad un *quorum* (la maggioranza di 580 votanti) fissato a 291.

rendiconto 2010 aprendo una *crisi* tra le istituzioni prima che tra la coalizione di governo.

Indubbiamente non sono mancati gli *allarmismi*, tendenzialmente ingiustificati, da parte dei *media* e delle opposizioni, anche in considerazione della circostanza che, durante la votazione del rendiconto, lo stesso Ministro Tremonti ed altri esponenti della maggioranza⁵⁸ erano assenti dall'Aula senza alcuna giustificazione.



Il tabellone dell'Aula della Camera dopo il voto sul rendiconto generale dello Stato (Fonte: Il Sole 24 Ore, 12.10.2011)

Come conseguenza di tale mancata votazione si è registrato il rinvio della Nota di aggiornamento alla Def, approvata il giorno precedente con un ridotto margine di soli due voti ed il travolgimento di una manovra che prevede circa 7 miliardi di tagli.

Curiosamente sono immediatamente stati denunciati anche i (non documentati) precedenti storici di mancata approvazione del rendiconto con annessa – ed immediata – rassegnazione delle dimissioni da parte dei Governi Andreotti II⁵⁹ Goria⁶⁰, invitando conseguentemente il Governo in carica alle dimissioni.

⁵⁸ Tra questi in particolare gli Onorevoli Bossi, Scajola, Scilipoti e Pionati.

⁵⁹ La fonte di tale informazione sarebbero le dichiarazioni rese dall'On. Zanda lo stesso 11 ottobre, in occasione del mancato voto sul rendiconto.

Il Governo Andreotti II, tuttavia, rimase in carica dal 26 giugno 1972 al 7 luglio 1973 e cadde per il ritiro dell'appoggio esterno[1] dei repubblicani al governo sulla materia della riforma televisiva, in particolare in conseguenza delle problematiche delle televisioni locali, fra cui la vicenda di Tebiella. La battuta usata dalle opposizioni fu che “Giulio Andreotti inciampò nel cavo di Tebiella e cadde”.

⁶⁰ LA fonte di tale notizia sarebbe l'On. Casini che, durante il Tg La7 di Enrico Mentana, avrebbe dichiarato che non solo si dimise Andreotti, ma anche il governo Goria, al quarto voto negativo sul rendiconto.

Come hanno limpidamente chiarito Lanchester⁶¹ e Azzariti⁶² indubbiamente la mancata approvazione del rendiconto ha aperto una *breccia* nella stabilità del Governo e ha paventato una “crisi costituzionale” affrontata con grande prudenza chiarendo che «Il Parlamento ha diverse funzioni, una di far le leggi e l'altra di controllare l'operato del Governo... da queste funzioni derivano alcune leggi solo formali e non sostanziali che servono solo a verificare come ha operato il Governo»⁶³.

Il significato di tale mancata approvazione viene così intravisto in una profonda crisi politica ritenuta *incomprensibile*, atteso che «non c'è nessuna ragione politica di merito sul testo»⁶⁴ del rendiconto.

Questo, tuttavia, poteva essere vero qualche anno fa, allorquando l'approvazione del bilancio e del rendiconto svolgevano una principale funzione di *dechàrge* cui si riferivano gli Autori dell'800⁶⁵, quando analizzavano il rapporto intercorrente tra Parlamento e Governo in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio. È evidente, però, che la mancata approvazione del rendiconto avrebbe comunque avuto un significato *politico* sotteso, connesso al mancato scarico delle responsabilità.

Nel contesto istituzionale attuale, invero più *maturo* e diverso dopo un secolo di maturazione, le dimissioni del Governo *battuto* in sede di approvazione del rendiconto, nonostante la mancanza di uno specifico obbligo giuridico, sembrano poter divenire una conseguenza se non logica almeno politicamente dovuta in un corretto assetto di rapporti tra le Istituzioni.

La Giunta per il regolamento della Camera, nella mattina del 12 ottobre, ha ritenuto che non si possa procedere con l'approvazione degli articoli successivi del rendiconto, sulla scorta che «la formulazione dell'articolo 1 del rendiconto, in particolare nella parte che contempla l'approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato e dei rendiconti delle Amministrazioni e delle Aziende autonome per l'esercizio 2010 rivela un contenuto deliberativo autonomo e sostanziale, in quanto recante appunto

⁶¹ Intervista rilasciata a Radio Radicale il 13.10.2011 e disponibile in *streaming* su <http://www.radioradicale.it/scheda/337694/il-rebus-giuridico-dopo-la-mancata-approvazione-dellarticolo-1-del-rendiconto-generale-dello-stato-per-il->

⁶² Su *Liberazione* del 13.10.2011.

⁶³ G. Azzariti, *intervista, cit.*

⁶⁴ G. Azzariti, *intervista, cit.*

⁶⁵ Cfr. *supra* Cap. 1.

l'approvazione dei rendiconti, mentre i successivi articoli espongono, per lo più attraverso dati contabili di sintesi, le risultanze di gestione richiamate espressamente dall'articolo 1 in relazione all'approvazione dei rendiconti. Mancando questa disposizione, l'effetto di approvazione dei rendiconti non potrebbe farsi discendere dalla eventuale approvazione di tutti i successivi articoli, né dal voto finale sul disegno di legge. Non sembra possibile, in sostanza, ritenere che la votazione dell'articolo 1 - per come il disegno di legge è stato strutturato dal Governo - sia una deliberazione meramente ricognitiva di un contenuto che si declina analiticamente negli articoli successivi, e dunque in sé priva di un autonomo significato deliberativo»⁶⁶.

A ciò si aggiungevano le considerazioni sull'inemendabilità del rendiconto⁶⁷ e la circostanza che già in precedenti occasioni il mancato voto sul primo articolo di una proposta⁶⁸ in relazione al contenuto fondamentale dell'articolo 1 rispetto al resto del provvedimento ha sempre inibito il prosieguo dell'esame del testo.

Preoccupato per le vicende in corso, finanche il Capo dello Stato è intervenuto sulla questione. Dapprima esternando – dichiarando immediatamente la propria imparzialità nella vicenda⁶⁹ la propria preoccupazione⁷⁰ per la stabilità della maggioranza, invitando i soggetti

⁶⁶ Camera dei Deputati, Giunta per il regolamento, *Resoconto*, 12 ottobre 2011.

⁶⁷ In particolare veniva richiamata la seduta della Camera del 15 giugno 1982 nella quale il Presidente precisava che «La prassi confortata dalla dottrina esclude ...senza eccezioni l'ammissibilità di emendamenti al rendiconto generale dello Stato, la cui redazione spetta esclusivamente al Governo e con il quale le Camere sono chiamate a manifestare un giudizio - favorevole o contrario - sulla sintesi della gestione amministrativa dello Stato». Nello stesso senso anche le sedute della IV Commissione del 16 luglio 2002, della XIII Commissione del 25 luglio 2006 e della XI Commissione del 17 luglio 2008: da tali precedenti emerge univocamente come il disegno di legge di approvazione del rendiconto sia sostanzialmente inemendabile, «essendo ammissibili soltanto gli emendamenti volti ad apportare modifiche di carattere meramente formale o tecnico». Ne discende, quindi, che è precluso anche al Governo presentare emendamenti al testo se non nei ristrettissimi limiti individuati dalla prassi; in particolare, nel caso di specie, non sarebbe comunque consentito al Governo di modificare con emendamenti le risultanze contenute negli articoli successivi al primo, né presentare, anche se sotto forma lessicale diversa, il contenuto dell'articolo respinto.

⁶⁸ Si richiamano i precedenti del 3 novembre 1998, sulla legge istitutiva della Commissione d'inchiesta su Tangentopoli, del 13 ottobre 1999, sull'abolizione dell'imposta sulle successioni, del 1º dicembre 1999, sulle vendite sottocosto e del 6 marzo 2001, sul demanio marittimo.

⁶⁹ Si legge, infatti di “imparziale presa d'atto” circa la «convinzione espressa dal governo e dai rappresentanti dei gruppi parlamentari che lo sostengono circa la solidità della maggioranza che attraverso reiterati voti di fiducia ha confermato il suo appoggio all'attuale esecutivo»

⁷⁰ Cfr. Comunicato del Presidente della Repubblica del 12 ottobre 2011 su <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12382>

istituzionalmente responsabili, Parlamento e Presidente del Consiglio a fornire una «risposta credibile» alla crisi politica che viene paventata da più parti.

Successivamente⁷¹, in risposta alla lettera inviata dai Presidenti dei Gruppi Parlamentari del Popolo della Libertà, Fabrizio Cicchitto, della Lega Nord Padania, Marco Reguzzoni, e di Popolo e Territorio, Silvano Moffa, il Presidente Napolitano ha ribadito la propria imparzialità nonché la totale estraneità del Capo dello Stato alle vicende contingenti essendo interamente rimesse al Parlamento (e relativi regolamenti) ed al rapporto con il Governo.

Con riferimento all'esistenza di un *obbligo giuridico* di dimissioni, il Presidente, richiamando anche l'intervento di Onida sull'argomento⁷², ha ritenuto «fosse necessaria una verifica parlamentare della persistenza del rapporto di fiducia, come lo stesso Presidente del Consiglio ha fatto; anche se senza far precedere tale decisione da un atto di dimissioni, come si è invece verificato in taluni dei richiamati precedenti»⁷³.

Questo non perché esista uno specifico obbligo giuridico, ma – nell'ottica della presente riflessione – in virtù della funzione e del significato che, nel rinnovato assetto politico e procedurale, viene ad assumere il Parlamento, quale controllore *successivo* delle politiche economiche e della loro realizzazione.

A ciò si aggiunga il disposto di cui agli articoli 72 r.C. e 76 r.S. a mente dei quali «non possono essere assegnati alle Commissioni ... progetti di legge che riproducano sostanzialmente il contenuto di progetti precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della reiezione», il quale avrebbe comportato un'eccessiva dilatazione dei tempi per l'approvazione del rendiconto.

Posto dinanzi la scelta di presentare ugualmente il testo al Senato, sostanzialmente *ricominciando* il procedimento⁷⁴, con il rischio di incorrere nella preclusione di cui alle predette disposizioni regolamentari, ovvero

⁷¹ Cfr. Comunicato del Presidente della Repubblica del 14 ottobre 2011 su <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12394>

⁷² «Il no del bilancio è una sfiducia politica», in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2011 su <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-10-12/bilancio-sfiducia-politica-222020.shtml?uuid=AaEVNVCE>

⁷³ Comunicato della Presidenza del 14 ottobre 2011.

⁷⁴ Il documento (A.C. 4621) presentato alla Camera era infatti già stato approvato dal Senato.

mettersi in discussione dinanzi alla Camera, richiedendo la fiducia, il Governo ha utilmente una soluzione intermedia che ricompattasse la maggioranza di governo e riscrivesse il testo onde *aggirare* il limite regolamentare.

Invero, sin dall'indomani della mancata votazione del rendiconto il Governo aveva richiesto di presentarsi alla Camera per rendere comunicazioni, ricevendone però il diniego da parte del Presidente Fini⁷⁵.

Invero, il comportamento del Presidente della Camera sembra improntato alla massima trasparenza ed al rigore – probabilmente estremo – del rispetto del Regolamento, tanto da aver precisato egli stesso che il primo articolo del rendiconto (ai sensi del quale «il rendiconto generale della amministrazioni dello Stato è approvato nei termini espressi dagli articoli che seguono») è intimamente connesso alle successive disposizioni, di talché la mancata approvazione di questo non poteva che inibire il prosieguo dell'esame.

Al di là delle polemiche, le comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio nel suo intervento del 13 ottobre alla Camera hanno indicato chiaramente la via che si sarebbe percorsa: vale a dire richiedere (ed ottenere) la fiducia dalla Camera dei Deputati, onde valutare se sia ancora possibile governare, successivamente presentare un provvedimento che sostituisca l'articolo bocciato.

Nell'ipotesi in cui non dovesse essere ottenuta la fiducia, tuttavia, «con ogni probabilità [sarebbe spettato] allo stesso esecutivo dimissionario, in carica per gli affari correnti, ripresentare comunque il testo, la cui approvazione è contestuale a quella del bilancio di assestamento»⁷⁶.

La soluzione, ovviamente, sarebbe stata inaccettabile e non avrebbe risolto il problema procedurale del divieto di porre in votazione, prima che siano trascorsi sei mesi, una proposta dal contenuto analogo a quello già non approvato.

Ad ogni modo, il Governo, nella seduta del 14 ottobre, ha visto confermata la fiducia dalla Camera dei Deputati, potendo pertanto ripercorrere – con piena

⁷⁵ Per tutta risposta, l'On. Calderoli ne chiese formalmente le dimissioni, stante il diniego opposto, anche con il supporto dell'On. Cicchitto, capogruppo PDL, che rilevava un «comportamento a luci e ombre» del Presidente della Camera. Cfr. *Stop all'esame del rendiconto. Bufera su Fini: non è super partes*, su *La Nazione* del 13 ottobre 2011.

⁷⁶ Cfr. D. Pesole, *Dopo l'incidente. L'annuncio del Cavaliere. «Sul rendiconto Ddl con articolo unico»*, in *Il Sole 24 Ore* del 14 ottobre 2011.

legittimità – il percorso verso la formazione della manovra 2012 e il consolidamento dei documenti *estivi* (rendiconto 2010 e assestamento 2011) bruscamente interrotti, evitando la sostanziale *paralisi* dello Stato.

Dal canto suo, il Consiglio dei Ministri ha adottato un *nuovo* disegno di legge, dal contenuto sostanzialmente identico a quello non approvato, che è stato trasmesso alla Corte dei conti «ai fini del riesame per l'ulteriore seguito parlamentare».

Il *nuovo* giudizio di parificazione, reso entro brevissimi termini, ha – com'era prevedibile – rilevato la corrispondenza tra i dati contenuti nelle risultanze del *nuovo* Rendiconto autunnale con quelle già parificate il 28 giugno, consentendo così il prosieguo dell'esame parlamentare attraverso la presentazione al Senato e offrendo alla Camera la possibilità di *aggirare* il vincolo di cui all'art. 72 del suo Regolamento⁷⁷.

Il rendiconto, invero, registra i fatti avvenuti nel corso della gestione; la *parificazione* da parte della Corte dei conti non serve altro che ad asseverare la correttezza delle appostazioni ivi iscritte.

Quale ruolo per il Parlamento, a questo punto?

Invero, il *rischio* di una crisi è stato scongiurato richiedendo la fiducia al Parlamento e, verosimilmente, aver presentato un testo rinnovato – quand'anche sostanzialmente conforme ad uno precedente non approvato – potrebbe aggirare il divieto di cui all'art. 72 r.C.

Ad avviso di chi scrive, emergono due direttrici fondamentali dalla vicenda.

La prima attiene al contenuto del Rendiconto, il quale – come il bilancio – non può che *fotografare* una situazione economica e finanziaria sia pure passata. Proprio il Rendiconto, anzi, non offre alcun margine di discrezionalità al Parlamento, attesa l'esistenza di un giudizio tecnico ed esterno da parte della Corte dei conti.

Al contrario, il Rendiconto diviene la base informativa che consente al Parlamento di sindacare le modalità di costruzione del bilancio preventivo⁷⁸ e di allocazione delle risorse, anche in sede di assestamento, consentendo di

⁷⁷ Le effettive modalità di realizzazione di tale *aggiramento* dovranno tuttavia essere ancora verificate, anche se la parola non può che spettare alla Presidenza della Camera, come rileva puntualmente R. Formica, *C'è il Rendiconto e c'è il Regolamento*, in *Il Riformista* del 18 ottobre 2011.

⁷⁸ Si ripropone il binomio indicato *supra* di formazione dei bilanci secondo il criterio della "spesa storica incrementale" ovvero "a partenza zero".

indirizzare e modificare in modo consapevole (e coerente con gli scostamenti degli anni precedenti) le scelte governative.

La seconda direttrice attiene al Governo e alla contingente esperienza della sessione 2011. Appare evidente come, in verità, la mancata approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge di Rendiconto 2010 non fosse dovuto ad altro che ad un *errore* tecnico nel conto dei presenti da parte della maggioranza di governo, sapientemente strumentalizzato dalle opposizioni in un insensato “circo mediatico” di informazioni errate e attacchi all'imparzialità delle Istituzioni⁷⁹, che hanno comunque saputo mantenere il dovuto distacco rispondendo in modo tecnico⁸⁰ alle sollecitazioni.

L'attenzione rivolta alla mancata approvazione del Rendiconto potrebbe senz'altro essere strettamente connessa alla rinnovata percezione del ruolo del documento nell'ottica della riforma della contabilità e, per quanto ci riguarda, della forma di governo.

Il Rendiconto, quale documento di sintesi della gestione ormai conclusa, diviene la nuova arena dello *scontro* tra Parlamento e Governo in materia di scelte economiche e finanziarie; per estensione, il Parlamento si appropria di un potere di *controllo* e di *valutazione* tale da portare l'Esecutivo a chiedere la fiducia alle Camere, rimettendosi in gioco e “giustificando” eventuali scostamenti occorsi nella precedente gestione, magari assumendo l'impegno di produrre una manovra *convincente* per l'anno successivo.

L'anticipazione della presentazione della Def ad aprile si connette quindi funzionalmente all'obbligo di presentare il disegno di legge di Rendiconto e di assestamento entro il 30 giugno, consentendo al Parlamento di conoscere anzitempo le linee tendenziali della Manovra, che potranno essere *reindirizzate* con la Nota di variazione in seguito alla valutazione da parte delle Istituzioni europee ed all'analisi del Rendiconto.

⁷⁹ In tal senso si veda il coinvolgimento del Presidente della Repubblica e gli attacchi *personali* al Presidente della Camera.

⁸⁰ Cfr. la nuova *parificazione* da parte della Corte dei conti.

DECISIONE DI BILANCIO E FORMA DI GOVERNO, QUALI PROSPETTIVE?

1. Esiste un diritto al bilancio?

Gli strumenti e le procedure della finanza pubblica finora ricostruiti fanno parte di un «microsistema nel quale gli attori politici (il governo, la sua maggioranza e l'opposizione) giocano una partita su un campo che è delimitato dai vincoli e dalle condizioni di ordine più generale che caratterizzano complessivamente il modo di essere del sistema politico e delle sue istituzioni»¹, segnatamente un sistema parlamentare con tempi di reazione e decisione determinati dalla forte integrazione e competizione dell'attuale democrazia rappresentativa, con importanti influenze esogene sulla determinazione delle politiche della finanza pubblica derivanti dal sistema europeo e dal regionalismo *in evoluzione*.

Le complessità del microsistema in questione sono numerose ed evidenti, come in altri ambiti delle politiche pubbliche, connesse all'integrazione delle forme giuridiche con i dati di previsione economica, nel confronto tra organismi politici che esprimono interessi collettivi in forte contrasto tra loro. Invero, tra le politiche pubbliche, le scelte di finanza pubblica mostrano un più elevato grado di complessità e conflittualità connesso alla circostanza secondo la quale le scelte allocative delle risorse, l'organizzazione delle priorità fiscali e la definizione degli obiettivi prioritari della spesa si pongono quale antecedente logico (e necessario) rispetto la determinazione delle *altre* politiche pubbliche, «in un quadro di sostenibilità di medio periodo, centrando le risorse su *focus* in parte alternativi»², ma estremamente significativi per la ricostruzione della storia dei processi istituzionali che hanno coinvolto il Paese³.

¹ P. De Ioanna, C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

² Cfr. P. De Ioanna, C. Goretti, *La decisione di bilancio*, cit.

³ Sempre P. De Ioanna, C. Goretti, *ult. cit.* rilevano come «la struttura dei bilanci pubblici, e in particolare del bilancio dello Stato, reca in filigrana la storia e il senso di un processo istituzionale che ha digerito nel tempo tensioni e visioni di politica di politica economica diverse: e di questo processo c'è una traccia chiara nella interpretazione via via data alla cornice costituzionale dentro cui questa vicenda è stata tenuta e organizzata». Tale

Ed invero, appare evidente come il Parlamento abbia sempre cercato di rivalutare il proprio ruolo istituzionale, all'interno delle procedure di bilancio, a salvaguardia della democrazia parlamentare fissata in Costituzione, senza per questo eludere le esigenze di equilibrio e controllo dinamico dei conti pubblici.

A fronte di un sempre maggiore necessità di interventi organici dell'Esecutivo in materia di finanza pubblica, il Parlamento ha sempre cercato di garantire adeguati spazi per la discussione ed il confronto tra le diverse (e spesso divergenti) posizioni.

A titolo esemplificativo ci basti ricordare come, dinanzi una legge finanziaria ormai divenuta ingestibile per i continui *assalti*, nel 1988 fosse stata introdotta la tipizzazione dei contenuti necessari, eventuali e vietati del documento, nonché l'istituto del contingentamento, per garantire la genuinità del confronto parlamentare almeno sotto due distinti profili. Il primo attiene alla certezza dell'approvazione dei documenti di bilancio entro il termine dell'esercizio, senza alcun disagio per le opposizioni, alle quali restano assicurati ampi spazi per l'intervento ed il confronto. Il secondo profilo riguarda, invece, la genuinità dell'approvazione, impedendo che – nel poco tempo a disposizione – possano essere introdotte norme che non abbiano attinenza con la manovra di finanza pubblica ovvero impongano evidenti squilibri tra i saldi, ma vengano comunque approvati in forza di un *clientelare* sistema di approvazioni reciproche di norme estranee, per contenuti e finalità.

Nell'ultimo decennio, si assiste ad un Esecutivo particolarmente *forte* in seguito alla legittimazione “diretta” e, da ultimo, anche grazie al premio di maggioranza assicurato dalla legge elettorale vigente.

L'esigenza ed il ruolo del Parlamento, pur mutando, resta sostanzialmente invariato, sviluppando una maggiore attenzione per le esigenze di trasparenza

convinzione, successivamente proposta da P. De Ioanna, *Parlamento e procedure di bilancio*, in F. Bassanini, A. Manzella (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, 2007 cui è seguito l'interessante riflessione di R. Perna, *Le procedure di bilancio fra Governo e Parlamento in una democrazia maggioritaria*, in *Astrid*, 2007, www.astrid-online.it.

e monitorabilità dei conti pubblici, seguendo l'esperienza riformista francese⁴.

Il “diritto del bilancio”⁵ diviene così un “diritto al bilancio” che apre le porte ad un confronto tra le istanze della democrazia rappresentativa e le esigenze di governabilità e gestione unitaria e coordinata della finanza pubblica, anche nel rispetto di vincoli esterni. Tale confronto trova il proprio equilibrio nelle procedure e documenti di bilancio, le quali dal «maggioritismo funzionale»⁶ dei primi anni della storia repubblicana procedono verso la rivalutazione della funzione di indirizzo e controllo sul decisore, soprattutto attraverso l'introduzione di prassi virtuose dei soggetti coinvolti.

2. È vero che il Governo vede rafforzato il proprio ruolo?

L'approvazione dei documenti di bilancio diviene quindi l'occasione per *misurare le performance* del sistema dei conti pubblici e operare un “controllo” sull'operato dell'Esecutivo, con la connessa necessità di ripensare le categorie concettuali fino ad ora utilizzate per analizzare la forma di governo italiana.

Sul punto, non si può dimenticare come Autorevole dottrina⁷ avesse definito il procedimento di approvazione dei documenti contabili «la pietra miliare della bontà di un sistema di procedura parlamentare, poiché nessun'altra legge, come quella di bilancio, richiede una così perfetta maturità di discussione, e insieme contiene una così grande difficoltà tecnica».

Proprio tale difficoltà tecnica merita di essere brevemente approfondita, atteso che la disciplina risultante dalla lettura dell'art. 81 Cost., in particolare nel suo combinato disposto con l'art. 100, è stata fin da subito ritenuta «una

⁴ Tale esigenza ha come scopo l'ampliamento dei poteri delle assemblee legislative nella fase di formazione della legge, ivi incluso il potere di emendamento della *loi de finances*.

⁵ Si rinvia alle riflessioni svolte in sede introduttiva per la migliore comprensione della locuzione in questione.

⁶ In tal senso si esprime R. Perna, *Le procedure di bilancio, cit.*, rilevando come peraltro mancassero regole e comportamenti politici che garantissero il “maggioritismo strutturale” tipico di altri ordinamenti costituzionali.

⁷ V. E. Orlando, *Principi di Diritto costituzionale*, Firenze, 1889.

parte insufficientemente risolta»⁸, atteso che avrebbero dovuto fissare i termini del controllo del Parlamento tanto sul governo quanto sull'amministrazione, oltre a costituire la garanzia delle funzionalità di quest'ultima nei confronti del governo. Tale ricostruzione veniva asseverata dal perpetuarsi «delle tendenze generali dei pubblici poteri di questo secolo a differenziare l'amministrazione dal governo e sconfinare nella patologia del non controllo, separazione ed autocefalia degli organi»⁹.

Sulla constatazione gianniniana si svilupperanno numerose riflessioni ed approfondimenti, tra cui la riflessione di Colarullo¹⁰, che analizza le relazioni tra esecutivo e legislativo nelle due fasi dell'iniziativa e del perfezionamento della decisione di spesa. Tuttavia, proprio mentre Colarullo pubblicava la sua monografia, l'Italia si apprestava a modificare significativamente il sistema dei rapporti tra poteri, adeguando ed integrando gli strumenti e le procedure di finanza pubblica alla contingente situazione socio-politica¹¹ ed istituzionale¹².

Invero, il quadro istituzionale degli anni '70 e '80 vedeva il Parlamento quale detentore reale del potere politico ed "unico arbitro" delle scelte di politica economica del Paese; al Governo, viceversa, spettava un più marginale

⁸ Cfr. M. S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974.

⁹ S. Merlini, *Introduzione* a: AA.VV., A. O. Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Bologna, 1980, ricostruendo il pensiero di Giannini. In tal senso anche A. Temolo, M. S. Giannini, *Lo sperpero del tesoro, nell'indirizzo della politica economica: evoluzione delle competenze e ritardi delle strutture ministeriali*, in *Studi senesi*, 1983, 3.

¹⁰ E. Colarullo, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.

¹¹ Sul punto basti solo ricordare la fine della *conventio ad excludendum*, che porterà i partiti della sinistra a proporsi come partiti di governo e non solo di opposizione, con la conseguenza "morte" di partiti storici (come la Democrazia cristiana) in favore di nuovi e diversi gruppi politici legati a lobbies locali (Lega Nord) e industriali (Forza Italia).

¹² In tal senso si ricordino le pressioni europee perché l'Italia procedesse ad una riforma delle proprie procedure decisionali assicurando la celerità delle decisioni, segnando così la fine del consociativismo in favore di un sistema governocentrico.

ruolo¹³ di mediatore delle tendenze ideologiche presenti all'interno della maggioranza.

I fattori esogeni, cui si accennava in precedenza, hanno presto contribuito a scardinare tale ordine istituzionale, rendendo necessaria la presenza di un Esecutivo forte, che fosse in grado di esprimere l'indirizzo politico della maggioranza in modo determinato e responsabile¹⁴.

Da una notevole instabilità politica, la svolta maggioritaria del 1993¹⁵ ha determinato il rafforzamento del Governo e del Presidente del Consiglio, favorendone la funzione di indirizzo attraverso l'elaborazione del *suo* programma economico, cui dovrà dare attuazione.

Le modifiche al sistema elettorale hanno portato alla formazione di un sistema *bipolare*, sia pure segnato da una profonda frammentazione che ha determinato l'alternanza della maggioranza di governo.

Il valore dell'alternanza non era però adeguatamente compensato dalla stabilità degli esecutivi, cui si cerca di rispondere con la riforma elettorale del 2005, tesa alla riduzione del numero dei partiti, senza per questo riuscire a risolvere il *gap* della frammentazione¹⁶ tanto da auspicare spesse volte la migrazione verso un bipartitismo che predetermina i rapporti tra le correnti interne ad un partito/coalizione¹⁷.

¹³ In tal senso, M. S. Giannini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, in *Politica e mezzogiorno*, 1993 definiva il Governo in una posizione «tutto somma collaterale».

¹⁴ Sul punto Vd. M. Calise, *Il Governo*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino, 1997; S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il Governo. Gli Esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

¹⁵ Invero, tale svolta si inquadra altresì nel generale processo di riforma dell'Esecutivo del quale sono espressione le leggi n. 400/1988 e n. 89/1989, espressamente finalizzate a fornire al Governo rinnovati e funzionali strumenti di azione. Cfr. A. Manzella, *La forma di Governo nell'Italia odierna*, in *Quad. cost.*, 1991. Sul processo di rafforzamento del Governo si rinvia inoltre a S. Fabbrini, *rafforzamento e stabilità del Governo*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁶ Una compiuta analisi delle problematiche connesse con le stagioni della legge elettorale viene proposta da R. D'Alimonte, C. Fusaro, *La legislazione elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

¹⁷ In tal senso si muovevano anche le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate all'inizio della XVI legislatura, che ponevano vincoli tendenzialmente non superabili tra la dichiarazione di affiliazione ad un partito/coalizione e la connessa iscrizione

A fronte delle debolezze insite nel sistema politico, nell'ultimo decennio si è ritenuto¹⁸ di *concedere* all'Esecutivo un vero e proprio «plusvalore procedurale», che garantisca il rispetto di quei principi costituzionali che prescrivono un'ordinata gestione della finanza pubblica.

In tal senso, il Governo ha fortemente influenzato il dibattito parlamentare attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza ed al voto di fiducia.

Con riferimento al primo strumento, il ricorso alle previsioni regolamentari in merito di *gestione* del procedimento di conversione dei decreti legge, l'Esecutivo riesce a garantire la conversione dell'atto nei 60 giorni previsti dalla Costituzione¹⁹. Stante l'urgenza ed i ristretti tempi per la conversione, infatti, le Camere sono costrette a procedere all'esame – che diviene così prioritario – del testo da convertire, senza poter intervenire in modo organico e puntuale sul testo, atteso che, di fatto, si riesce a procedere ad una sola lettura effettiva da parte della camera che per prima inizia l'esame, lasciando alla seconda una marginale possibilità di modificazione, anche in considerazione della necessità di regolare le posizioni giuridiche che eventualmente verrebbero a formarsi in forza del testo (originario) del decreto, che esplica immediatamente i propri effetti nell'ordinamento.

La situazione assume una spiccata rilevanza ai fini della riflessione in materia di contabilità pubblica, atteso che nel solo 2008 non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, a fronte di nuovi oneri introdotti – per il 99,9% - proprio attraverso decreti legge²⁰.

A ciò si aggiungano le riflessioni già operate²¹ in ordine alla circostanza secondo la quale il decreto legge, sfuggendo necessariamente al

ai gruppi parlamentari, che diventerebbero, peraltro, non modificabili nel corso della legislatura, onde evitare possibili “colpi di mano” e “secessioni” che sconvolgano la maggioranza di governo.

¹⁸ Cfr. M. Degni, *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Dem. e diritto*, 2003, 1.

¹⁹ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008.

²⁰ Analogamente nei primi mesi del 2009, il 99,9% di nuovi oneri è stato introdotto su iniziativa governativa, veicolata per il 90% attraverso decreti legge. Cfr. Senato della Repubblica, Servizio del bilancio del Senato, *Legislazione di spesa (1 gennaio – 31 agosto 2009)*, ED n. 23, 2009; Id. *Legislazione di spesa (1 settembre – 31 dicembre 2008)*, ED. 12, 2009.

²¹ Cfr. *supra* Cap. 6.

contingentamento dei tempi (e correlatamente anche alla riservatezza di contenuti discussi nel corso della sessione di bilancio) appesantendo il flusso di informazioni e di attività, nonché intervenendo sulla legislazione di spesa nonostante i limiti di contenuto previsti per la legge di stabilità, stravolgendo l'impianto normativo esistente e comportando il necessario aggiornamento *in corsa* dei disegni di legge di bilancio e stabilità.

Procedendo sulla seconda questione, il voto di fiducia ha oggi perso la sua eccezionalità²², essendo uno strumento cui si ricorre per accelerare l'approvazione di provvedimenti all'esame del Parlamento, nonché per *ricompattare* la maggioranza. La circostanza che la Costituzione preveda che le leggi siano votate "articolo per articolo" ha comportato l'accorpamento dell'intero testo in un articolo unico solitamente interamente sostitutivo del testo in discussione (c.d. maxiemendamento) sul quale viene posta la questione di fiducia.

Si aggiunga che l'apposizione del voto di fiducia esclude l'*iter* ordinario di esame dei documenti di finanza pubblica, che devono superare diversi *filtri* e pareri tra cui quello, particolarmente incisivo, della Commissione bilancio, finalizzato alla verifica della copertura finanziaria.

Ne consegue che il Governo riesce così ad imporre al Parlamento i propri tempi ed i propri contenuti, *aggirando* le regole procedurali ordinarie e svilendo la funzione dell'organo legislativo.

Tuttavia, appare necessario segnalare come il ricorso alla decretazione d'urgenza, ai maxiemendamenti ed alla questione di fiducia abbia costituito una costante comune a tutte le maggioranze, riflettendo un'esigenza di consolidamento dei rapporti tra Governo e la sua maggioranza, piuttosto che tra maggioranza di governo ed opposizione.

Invero, nonostante una riflessione sul punto appaia estremamente difficile stante la contingenza della situazione²³, l'analisi dei rapporti tra Governo e Parlamento nel corso della XVI legislatura consente di apprezzare tali difficoltà denunciate.

²² Sebbene non sia necessario, lo si ripete: allorquando il Governo pone la questione di fiducia, chiede un voto positivo alla sua maggioranza; se il voto risulta negativo, il governo "cade".

²³ Invero, tali questioni potrebbero ben essere oggetto di un'autonomo percorso di studio.

Ad un certo punto della legislatura, infatti, si è registrata una profonda frattura all'interno della stessa maggioranza a causa della *secessione*, a fine 2009, di una parte della maggioranza, confluita in un autonomo gruppo parlamentare, a partire dal quale si è poi costituito un nuovo partito (Futuro e Libertà per l'Italia). La maggioranza di governo veniva così messa in bilico a causa di una crisi extraparlamentare che ha trovato nel Parlamento una sua – temporanea – soluzione attraverso la costituzione del gruppo dei “Responsabili” e l'appoggio – periodicamente condizionato – del nuovo Polo politico.

A ciò si aggiungano i ripetuti *attentati* alla stabilità della maggioranza da parte degli stessi componenti del gruppo parlamentare del “Popolo della Libertà”, attraverso le assenze in occasione di importanti votazioni²⁴ ovvero espliciti contrasti – espressi al di fuori delle funzioni parlamentari – con le dichiarazioni e le scelte allocative presentate dal Governo²⁵.

3. *L'insofferenza del Parlamento apre la strada ad una reale rivalutazione delle sue funzioni?*

A fronte del denunciato *malessere* della maggioranza nei confronti del suo stesso Governo, si sono sviluppate procedure innovative, non codificate dai regolamenti, che consentano al Parlamento di recuperare significatività.

Di conseguenza, a partire dal 2005, il testo su cui viene posta la questione di fiducia viene comunque deferito alla Commissione bilancio, perché effettui un vaglio sul rispetto delle regole di copertura finanziaria, che possa dar luogo allo stralcio delle parti che non siano conformi con le regole contabili poste a tutela della *neutralità finanziaria*.

Tale attività si è ben presto estesa alla possibilità di «individuare ed espungere... parti dell'emendamento corrispondenti a temi non

²⁴ Da ultimo si registra la mancata presenza della maggioranza in occasione del voto sul rendiconto consuntivo 2010 alla Camera dei Deputati, di cui *supra*, Cap. 7.

²⁵ Anche qui, basti solo ricordare le resistenze di parte della maggioranza in Parlamento ad alcuni aspetti della Manovra, nel corso dell'estate 2011.

precedentemente affrontati dalla commissione stessa nell'esame della legge finanziaria»²⁶.

L'intervento (tecnico) sui *contenuti* dei documenti di bilancio si ricollega alla questione del c.d. *sovraccarico decisionale* che ha da sempre afflito la legge finanziaria, in quanto legge "ad arrivo assicurato" da sfruttare per veicolare contenuti ultronei alla Manovra.

La verifica della conformità dei contenuti dei documenti di bilancio alle norme vigenti ha quindi operato come (tentativo di) correttivo di tale prassi, che aveva portato a gestire un flusso abnorme e poco (o per nulla) comprensibile di provvedimenti spesso non aventi nulla a che fare con la materia finanziaria.

Tuttavia, a fronte della restrizione dei contenuti ammissibili ed ammessi nella legge di stabilità (già "finanziaria"), le misure di spesa ulteriori devono trovare una nuova collocazione in *altri* strumenti quali i disegni di legge collegati.

Invero, non tutte le misure sono necessariamente *poco utili* ovvero ultronee rispetto i principali documenti di bilancio. Al contrario, l'intervento sulla legislazione vigente, prevedendo nuovi o maggiori stanziamenti ovvero rimodulando i parametri tributari, potrebbero essere coesenziali per il perseguimento della Manovra di finanza pubblica pur non trovando – dal punto di vista contenutistico – cittadinanza all'interno della legge di stabilità. Il ricorso alla decretazione d'urgenza, eventualmente con l'apposizione della questione di fiducia e l'integrale riscrittura dei testi attraverso *maxiemendamenti*, diviene quindi l'unico meccanismo per veicolare tali interventi nonostante la previsione di stringenti previsioni sui tempi e contenuti dei documenti che compongono la Manovra²⁷.

La compressione dei tempi a disposizione del Parlamento per l'esame dei provvedimenti e l'impossibilità di intervenire sui testi con modifiche

²⁶ Cfr. C. Goretti, L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, Intervento al Seminario presso la Banca d'Italia del 10.3.2010, il testo dell'intervento è reperibile su http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano.

²⁷ Nella specie, come già affrontato in precedenza, si consente di superare il contingentamento dei tempi e la riservatezza della sessione di bilancio, sfruttando tali limiti per conseguire l'approvazione dei documenti stessi.

autonome²⁸ porta quindi il Parlamento ad «indulgere frequentemente alle “*worst practises*” note alla letteratura sulla scelta pubblica: interventi microsettoriali o confinati all’orizzonte di limitate *constituencies*, *pork barrel*, *logrolling* e così via»²⁹.

Sempre in ordine all’intervento sui documenti di bilancio da parte del Parlamento, si registra un’ingente mole di emendamenti ai testi; tuttavia, non si tratta di interventi emendativi provenienti dall’Aula, bensì dallo stesso Governo che ritiene di dover intervenire per modificare ripetutamente la propria proposta iniziale, quasi a voler *guidare* i contenuti della discussione parlamentare, inibendo i tentativi dell’opposizione di far giungere al dibattito i propri emendamenti, salvo poi vanificare ogni apertura al dialogo con la presentazione del maxiemendamento.

Invero, come già rilevato³⁰, l’opposizione ha ben presto rilevato ed *accettato* tale stato di cose, arrivando a ridurre la quantità degli emendamenti presentati puntando essenzialmente sulla loro qualità e sulla possibilità di avviare un serio e valido dibattito relativamente ai grandi temi della finanza pubblica, nel tentativo di partecipare alla determinazione delle strategie per il rilancio dell’economia del Paese.

Le funzioni di indirizzo e controllo assumono così un rilevante ruolo nell’economia delle discussioni assembleari.

È noto come esista uno stretto legame tra politica generale ed indirizzo politico³¹ tale da prevederne la contemporanea attribuzione al Governo³²,

²⁸ Si ricorda, come già rilevato *supra* che il Governo, ricorrendo al maxiemendamento blocca e svislisce ogni discussione parlamentare, sebbene abbia solitamente recepito parte del dibattito e delle proposte emerse dall’esame in Commissione.

²⁹ Cfr. C. Goretti, L. Rizzuto, *Il ruolo del parlamento*, cit.

³⁰ Cfr. *supra* Cap. 6.

³¹ Cfr. A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973.

³² In tal senso, l’art. 6 del R.D. 14 gennaio 1901, n. 466 stabiliva che «Il presidente del consiglio dei ministri... mantiene l’unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri», costituendo un importante precedente storico dell’attuale formulazione dell’ultimo alinea dell’art. 95 Cost., a mente del quale il Presidente del consiglio «Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri». Peraltro la recente previsione di un apposito Ministro per l’attuazione del programma di governo, specificamente preposto a vagliare la compatibilità delle proposte

riservando al Parlamento la possibilità di incidervi significativamente attraverso gli istituti della mozione, risoluzione e dell'ordine del giorno³³, nonché «anche mediante atti che si collocano in procedimenti non prettamente di indirizzo: per esempio, interrogazioni, interpellanze, audizioni, indagini conoscitive, quando non nell'esame di proposte di legge o nelle inchieste parlamentari»³⁴.

In materia economica, peraltro, la questione trova due ulteriori ed importanti specificazioni. La prima attiene alla circostanza secondo la quale la determinazione dell'indirizzo in materia di politica economica non può che essere trasversale tra politica ed amministrazione, in considerazione degli interessi (e delle ideologie) «politiche» promosse dalla maggioranza di governo rispetto alle opposizioni, nonché della natura (in parte) amministrativa dei bilanci pubblici³⁵.

In secondo luogo, la procedura di formazione dei bilanci pubblici prevede espressamente un momento di confronto e di compartecipazione del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico e della programmazione.

La Def, infatti, non è altro che la trasposizione del programma di governo in termini di politica economica, proposta annualmente dal Governo al Parlamento perché, dopo adeguata discussione, decida di appoggiare un determinato indirizzo politico, fissando in modo vincolante³⁶ le principali variabili macroeconomiche entro cui dovrà esplicarsi la successiva manovra.

Il recente adeguamento del ciclo del bilancio al c.d. «semestre europeo»³⁷ ha indubbiamente rivalutato tale funzione, consentendo la partecipazione dell'organo legislativo alla determinazione delle scelte di bilancio europee,

legislative dei Ministri rispetto al programma, sicuramente porta a rivalutare l'importanza del perseguimento di un *indirizzo* ben definito, sul quale oggi l'elettore è direttamente chiamato ad esprimersi.

³³ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

³⁴ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *op. ult. cit.*

³⁵ Cfr. *supra* Cap. 1.

³⁶ Salvo poi l'eventuale presentazione di specifiche note di variazione.

³⁷ Cfr. *supra* Cap. 5.

oltre che alla determinazione delle linee strategiche dell'azione economica nazionale³⁸.

In verità, nonostante l'euforia che tale ricostruzione possa suscitare, non si può che rilevare l'assoluta incapacità del sistema a fornire una valida *alternativa* alla strategia proposta dal Governo, attesa l'assoluta mancanza di un intervento di controllo *ex post* sull'attuazione del bilancio.

L'evoluzione del ruolo del Parlamento nella formazione del bilancio e, in generale, delle scelte politiche in una democrazia maggioritaria consente di rilevare un progressivo allineamento con le funzioni di *oversight* sugli esecutivi già previste da altre esperienze democratiche.

Si tratterebbe, in altre parole, di svolgere un controllo efficace sulla gestione delle risorse pubbliche attraverso il monitoraggio in corso d'anno e la valutazione dei risultati di consuntivo.

Le procedure per lo svolgimento di tale funzione sono già previste nel sistema italiano, potendo il Parlamento ricorrere ad indagini conoscitive, audizioni, interrogazioni, interpellanze nonché l'istituzione di specifiche commissioni d'inchiesta.

A ciò si aggiungano le previsioni introdotte dall'art. 6 della legge n. 196/2009 relative all'«Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi», espressamente finalizzata a rivalutare ed ampliare lo spettro degli strumenti conoscitivi sulla finanza pubblica in mano al Parlamento³⁹, nonché le previsioni in materia di trasparenza e semplificazione della struttura del bilancio

Appare fondamentale, ai fini di questa riflessione, la circostanza secondo la quale i documenti di controllo successivo (rendiconto consuntivo), in corso d'anno (assestamento) e di definizione di un indirizzo politico per la successiva manovra (Def) vengono discusse dal Parlamento nello stesso momento dell'anno.

La c.d. “sessione estiva” assume così una fondamentale importanza strategica, già percepita dal Governo che ha sentito la necessità di affiancare

³⁸ Si apprezza così l'introduzione nella Def del Piano nazionale delle riforme e delle linee di intervento per il rispetto del Patto di stabilità e crescita.

³⁹ In particolare si assiste all'ampliamento della tipologia di documenti che il Governo è tenuto a trasmettere a corredo dei provvedimenti finanziari.

un documento – nella forma del decreto legge – per consentire una parziale anticipazione della manovra di finanza pubblica proprio in occasione della verifica di consuntivo e la predisposizione delle basi macroeconomiche per la nuova manovra di bilancio, alla luce degli scostamenti rilevati⁴⁰.

Significativa l'esperienza registrata nel corso della sessione 2011⁴¹, in occasione della quale il Parlamento ha sostanzialmente *bocciato* il rendiconto 2010 presentato dal Governo, bocciandone in buona sostanza la gestione del bilancio per l'anno precedente.

Il Parlamento sembra così essersi conquistato un'importante conseguenza nell'esercizio della sua funzione di controllo, sia pure nella conflittualità relazionale tra maggioranza ed opposizione⁴²: quella di poter revocare l'incarico ad un Esecutivo che non è stato in grado di gestire il bilancio.

Aver atteso l'approvazione della manovra prima di procedere con la formale presentazione delle dimissioni assume, in questa ricostruzione, un significato procedurale ben preciso. Le scelte strategiche in materia economica per il nuovo esercizio, infatti, esulano completamente dalla disponibilità del Governo, in seguito all'armonizzazione del ciclo di bilancio con il semestre europeo e il ruolo del Parlamento nella determinazione delle stesse scelte di politica pubblica.

La manovra quindi non viene più formulata autonomamente dall'Esecutivo sulla base degli indirizzi (relativamente le principali variabili macroeconomiche) *concordate* con il Parlamento in sede di formulazione della Def.

Al contrario, le scelte strategiche per il rilancio dell'economia del Paese e le azioni di miglioramento strutturale vengono oggi indicate dalle Istituzioni europee che, dopo aver ricevuto la proposta di "programma d'azione" dal Parlamento, comunica al Governo il proprio parere sulla fattibilità e correttezza del sistema, indicando le più corrette linee di intervento.

⁴⁰ Ovviamente, l'introduzione del semestre europeo complica ulteriormente la questione, introducendo anche le indicazioni di "indirizzo" provenienti dall'UE, che vincolano il Governo nella predisposizione della manovra.

⁴¹ Per il cui esame di rinvia *supra* Cap. 7.

⁴² Cfr. T. E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2003; A. Saitta, *L'oscillazione del pendolo*, Giuffrè, Milano, 2004.

Le influenze sulla procedura parlamentare di formazione dei documenti di bilancio sono evidenti. L'Esecutivo opera quale *longa manus* dell'Europa, garantendo il perseguimento degli obiettivi da questa fissati a dispetto di un Legislativo che vorrebbe incidere sul percorso da seguire per la realizzazione di tali obiettivi, se non addirittura sugli obiettivi medesimi.

Spetterà quindi ai regolamenti parlamentari e, nelle more dell'aggiornamento, alle indicazioni provenienti dai Presidenti d'Assemblea definire meccanismi e procedure che consentano al Parlamento di recuperare di incisività nella fase di determinazione delle scelte strategiche da sottoporre all'Unione europea, anche interagendo con gli *altri* parlamenti degli Stati membri, in modo da incidere sulle determinazioni strategiche e restituire democraticità ad un sistema che ancor'oggi appare molto lontano dai cittadini.

Le stesse procedure di formazione dei documenti di bilancio meritano comunque di essere rafforzate, onde evitare che uno strumento, già privato della sua funzione principale, possa ulteriormente perdere di significato in ragione del *sovraccarico* di contenuti introdotti in ragione della certa approvazione della legge entro la fine dell'anno solare.

Quanto al controllo successivo, infine, l'azione del Parlamento potrà ben sostanzarsi nella verifica della gestione ed esecuzione del bilancio in seguito all'analisi degli scostamenti tra quanto previsto e quanto in realtà realizzato, in ragione dei canoni di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in quanto facilmente desumibili dal ricorso all'organizzazione del bilancio per missioni e programmi⁴³. Il controllo potrà inoltre essere effettuato in relazione alla ripartizione delle risorse effettuata con decreto del Presidente del Consiglio.

Indubbiamente, tale meccanismo di ripartizione *amministrativa* delle risorse stanziato sottrae al Parlamento il potere di allocazione delle risorse. Nel corso della sessione di bilancio 2009, ad esempio, ingenti risorse derivanti dall'applicazione del c.d. "scudo fiscale", erano state destinate all'attuazione di finalità indicate nell'elenco 1 allegato alla legge, rinviando al Governo il potere di riparto delle risorse tra le amministrazioni. Tra queste finalità erano, ad esempio, state ricomprese anche la destinazione di 181 milioni di euro per «interventi finalizzati a misure di particolare rilevanza sociale e di

⁴³ Sul punto si rinvia *supra* Cap. 2.

riequilibrio socio-economico», oltre la garanzia della stabilità finanziaria degli enti colpiti dal terremoto del 6 aprile 2009 in Abruzzo.

La decisione su materie anche molto diverse tra loro viene così ad essere assunta con un unico voto, rimandando ad una fase amministrativa l'effettiva decisione in ordine al *quantum* degli interventi; sulla questione, il riequilibrio dei poteri non potrà che realizzarsi attraverso la conferma di procedure parlamentari rigorose che consentano il confronto tra le parti politiche, senza necessariamente inibire la presentazione di maxi emendamenti governativi ovvero il ricorso alla questione di fiducia, fintanto che tali strumenti rientrino in una patologia, ormai fisiologica, di rapporti tra Governo e maggioranza parlamentare, ma comunque attenta a recepire il dibattito parlamentare svoltosi in Commissione ovvero in Assemblea.

Sul versante del controllo⁴⁴, in sede di rendiconto/assestamento/indirizzo il Parlamento potrà ben verificare le modalità di allocazione delle risorse, anche integrando la risoluzione di approvazione della Def con specifiche indicazioni all'Esecutivo per il perseguimento di specifiche allocazioni ovvero interventi strutturali in occasione del futuro bilancio preventivo e della sua esecuzione.

⁴⁴ Tale suggestione si pone quale alternativa, verosimilmente funzionale, che *richiami* il Governo al perseguimento di specifici obiettivi senza voler procedere alla mancata approvazione del rendiconto con i conseguenti ed ulteriori significati che comporterebbe in relazione al mantenimento del Governo stesso.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Bilanci e legislazione di spesa*, in *Quad. Cost.*, Giappichelli, Torino, 1993
- AA.VV., *contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2011, V ed.
- AA.VV., *contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2009, IV ed. ristampa aggiornata
- Amato G., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Antonini L., Vitaletti G., *Il grande assente: il federalismo fiscale*, in *Rass. Parl.*, 2002, 1
- Arconzo G., *Le scelte di finanza pubblica in un «democrazia decidente»: alla ricerca di un nuovo ruolo per Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, 4
- Armaroli P., *Parlamento (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, 1959
- Barettoni Arleri A., *L'ordinamento ed il controllo della spesa pubblica in Francia*, Milano, 1967
- Barocci P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna, 1978
- Bassanini F., *L'istituzione della sessione di bilancio nella riforma del regolamento della Camera*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984
- Bassanini F., *Quale riforma della legge finanziaria?*, in *Politica ed Economia*, 1982, n. 6
- Bassi M., *Le procedure di bilancio in una prospettiva comparata*, Editoriale scientifica, Roma, 2006
- Batistoni Ferrara F., Bellè B., *Corso di diritto finanziario*, Cedam, Padova, 2005
- BCE, *La riforma della governance economica nell'area dell'euro: elementi essenziali*, in *Bollettino mensile*, Marzo 2011
- Bentivenga C., *Contabilità pubblica (voce)*, in *Enc. Dir.*, 1959
- Bentivenga G., *Contabilità pubblica*, in *Enc. Dir.*, V, 1959
- Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Riv. telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, 3

Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *forumcostituzionale.it*, 2010

Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivossecchi)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2010

Bognetti G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011, 4

Botarelli S., *Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento*, in *Riv. dir. finanziario e scienza delle finanze*, 2011, 2

Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005

Brancasi A., *Le misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa (a proposito di un seminario sul decreto "taglia spese")*, in *Dir. Pubbl.*, 2003

Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985

Buscema A., Buscema S., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, Milano, 2005;

Buscema S., *Bilancio dello Stato (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, V, 1959

Cabras D., *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, in *www.forumcostituzionale.it*

Cabras D., *La nuova sessione di bilancio: gli effetti sull'attività del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 2010, 16

Caianiello G., *Bilancio, legge finanziaria, «coperture» e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio a Costituzione invariata)*, in *Foro Amm.vo*, 2000, 9/10

Camby J. P., *La LOFL et le Conseil Constitutionnel*, in *Rev. Fr. Fin. Pubbl.*, 2006, 94

Camera dei Deputati, *Boll. delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2009

Camera dei Deputati, *Boll. delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 3 dicembre 2009

Camera dei Deputati, *Boll. Delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 novembre 2009

- Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 7 ottobre 2003
- Camera dei Deputati, *Giunta per il regolamento, Resoconto*, 12 ottobre 2011
- Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 17 dicembre 2003
- Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 18 dicembre 2001
- Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 10 novembre 2002.*, n. 168
- Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 10 dicembre 2003*
- Camera dei Deputati, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta del 11 agosto 2011 delle Commissioni riunite I - IV Camera e 1 e 5 del Senato*
- Capano G., Giuliani M. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Contiuità e mutamento*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Caputo M., *L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma*, in *Rass. Parl.*, 2006, 2
- Caputo M., *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. Parl.*, 2010, 1
- Carboni G., *Il potere di bilancio fra processi decisionali interni e comunitari*, in *Quad. cost.*, 2006, 1
- Carboni G., *Il processo di bilancio nello Stato "comunitario"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 3
- Carrarini F., Massino R., Sasso C., *La nuova dimensione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2003
- Cassetti L., *La crisi greca e la cultura costituzionale della stabilità economica e finanziaria*, in *Federalismi.it*, 2011, 11
- Cavallini Cabeddu L., *Linee di riforma dei bilanci pubblici: atti del convegno tenutosi a Cagliari il 7 – 8 giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003
- Ceccherini E., *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997
- Cheli E., *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973

Chimenti C., Coen F., *Il parlamento e la spesa pubblica*, in *Dem. e Diritto*, 1963

Colarullo E., *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986

Corbino E., *Annali dell'economia italiana, I, 1861 - 1870*, Città di castello, 1931

Corbino E., *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 1959, 5

Corte conti, *Relazione sul controllo di legittimità sugli atti del Governo e sulla gestione finanziaria dello Stato nel triennio 1947-50*

Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008*

Corte Dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato: analisi speciale sugli interventi di contenimento della spesa: il DL n. 168/2004 e la regola del 2 per cento*, Roma, 2005

Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2008*, Volume I

Costa E., *Il regno di Sardegna nel decennio 1848 - 1858*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento in onore di A. M. Ghisalberti*, Firenze, Olschki, 1971

Costanzo P., *La copertura costituzionale delle leggi nel network delle giurisdizioni*, in *Rass. Parl.*, 2007, 1

Crateri P., *Sindacato e istituzioni nel dopo-guerra*, Il Mulino, Bologna, 1977

Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G., *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000

Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G., *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1988

De Ioanna P., *Decisione di bilancio e forma di governo*, in *Dem. e diritto*, 1995, 3-4

De Ioanna P., Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008

De Nardi G., *Le banche di emissione in Italia nel secolo XIX*, Utet, Torino, 1954

- Degni M., *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Dem. e diritto*, 2003, 1
- Degni M., *Il dopo Tremonti: la deriva continua (I)*, in *Dem. e diritto*, 2005, 1
- Degni M., *Il dopo Tremonti: la deriva continua (II)*, in *Dem. e diritto*, 2005, 2
- Degni M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Roma, 2004
- Degni M., *La politica economica del centrodestra: un bilancio a metà legislatura (I)*, in *Dem. e diritto*, 2003, 3
- Degni M., *La politica economica del centrodestra: un bilancio a metà legislatura (II)*, in *Dem. e diritto*, 2003, 4
- Degni M., *Le politiche di bilancio: idee per invertire la rotta*, in *Dem. e diritto*, 2005, 1
- Della Cananea G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Dickmann R., *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006
- Dickmann R., *La legge finanziaria nella prospettiva di una riforma*, in *Rass. Parl.*, 2008, 2
- Dickmann R., *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi.it*, 2010, 1
- Dolcini E., *Leggi penali "ad personam", riserva di legge e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. Dir. Proc. Pen.*, 2004, 65
- Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970
- EUROSTAT, *European system of accounts ESA 1995*, reperibile online su: <http://goo.gl/7d3e1>
- EUROSTAT, *Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, reperibile online su <http://goo.gl/WgR57>
- Felloni E., *Le spese effettive e i bilanci degli Stati sabaudi dal 1825 al 1860*, in *Archivio economico dell'unificazione italiana*, IX, 1959, 5
- Fiorentino L., *Il decreto tagliaspese*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2003, 3
- Floridia G., Sorrentino F., *Regolamenti parlamentari (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XII

Forte C. (a cura di), *Paul Laband. Il diritto del bilancio*, Giuffrè, Milano, 2007

Forte C., *Decreto-legge n. 194/2002 "taglia spese": prime esperienze applicative*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2005, 3

Forte C., *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1992

Gaffuri G., *La legge finanziaria del 2005: un testo non esemplare*, in *Corr. Giur.*, 2005, 5

Gambale P., Perrotta D., *I profili problematici delle procedure di bilancio nella crescente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di "controlimiti" parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 2005, 2

Gambale P., Perrotta D., *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge "particolare"*, in *Amministrazioneincammino*, su www.luiss.it, 2004

Ghisalberti C., *Dall'antico regime al 1848*, Bari. 1974

Gianfrancesco E., Lupo N., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, II, n. 1

Giannini M. S., Guerra M. C., *Il DPEF 2008-2011: un aiuto alla lettura*, in *lavoce.info*, 10.07.2007

Giannini M. S., *Lo sperpero del tesoro, nell'indirizzo della politica economica: evoluzione delle competenze e ritardi delle strutture ministeriali*, in *Studi senesi*, 1983, 3

Gianniti L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid online*, <http://www.astridonline.it>

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008

Goldmann M., *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 12

Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione del bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in www.bancaditalia.it

Goretti C., Rizzuto L., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, in www.econpubblica.unibocconi.it, 2011, 2

- Guerra M. C. – Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2003*, Bologna, Il Mulino, 2003
- Harvey S.. Rosen, *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill, UK, 2003
- Ingrosso F. , *La statuizione delle spese pubbliche*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1939, I
- ISTAT, *I conti degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2001
- La Franca R., *La riforma della finanza pubblica al Senato: tra efficienza e trasparenza*, in *Iter Legis*, 2008-2009, 6/1
- Lauro V., *Le procedure di bilancio in Italia e nell'Unione Europea*, in *Finanza Locale*, 2005, 4
- Loiero R. (a cura di), *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Legge 31 dicembre 2009, n. 196*, Dike Giuridica, Roma, 2010
- Lupò Avigliano M. V., *Temi di contabilità pubblica : Le riforme del bilancio di Stato*, Cedam, Padova, 2004
- Lupo N., *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in De Siervo U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 1997
- M. Romani, *Storia dell'economia italiana nel secolo XIX*, I, 1815 - 1859, Giuffrè , Milano, 1968
- Maccanico A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla costituzione*, II, Giuffrè, Milano, 1958
- Manacorda C., *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2004
- Manacorda C., *Contabilità pubblica*, Giappichelli, Torino, 2005
- Mannino A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973
- Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Barettoni Arleri, A., *Bilanci pubblici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, 1987
- Massa P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare: lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Giuffrè, Milano, 2003
- Mazzoni Honorati M. L., *Diritto Parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2001
- Mercanti L., *Le procedure di bilancio tra sistemi elettorali e forme di governo in analisi comparata*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1997
- Merlini S., *Introduzione*, in A. O. Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Bologna, 1980

Merusi F., *I servizi degli anni 80*, in *Quad. Regionali*, 1985, 1

Monorchio A., Mottura L. G., *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari, 2004

Morciano M., *Monitoraggio della spesa pubblica e valutazione delle politiche*, in *ASTRID – Rassegna*, 2006, 30

Mordacq P. F. (a cura di), *La Lolf: un nouveau cadre budgtaire pour réformer l'Etat*, L.G.D.J., Paris, 2006

Mordacq P.F., Ferrazzi C., *LOLF et agences*, in *ASTRID online*

Mori G. (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1980

Mussari R., *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitarie*, Giuffrè, Milano, 2005

Nardini M., *Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato*, in *LUISS – Amministrazioneincammino*

North D. C., Thomas R. F., *L'evoluzione economica del mondo occidentale*, Milano, 1976

Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969

Orefice M., *Manuale di Contabilità Pubblica*, Direkta, Roma, 2010

Orlando V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1925, quarta ed.

Osservatorio Sulla Legislazione, *Le procedure di bilancio nei principali Paesi della UE*, Roma, Camera dei Deputati, 2005

Paganetto G., *Poteri del Parlamento e governo dell'economia*, Jovene, Napoli, 1987

Palanza A., *La politica dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2002

Paradiso M., *Luigi Einaudi e il mito del pareggio di bilancio*, in <http://www.scuolaeconomiatorino.unito.it/>

Perez R., *La finanza pubblica*, in Cassese S., *trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003

Perez R., *La legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1983, 1

- Perez R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2011, 1
- Perna R. *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. Parl.*, 2008, 4
- Perrotta D., *Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla Commissione bilancio del Senato*, in *Luiss.it – Amministrazioneincammino*
- Pertici A., *Il Parlamento tra Governo e governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Pezzani F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2003
- Pezzani F., *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2003
- Piccirilli G., *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi "bicamerali"*, in *LUISS – Amministrazioneincammino*, 2006
- Predieri A., in AA.VV., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975
- Raimondi C., *Bilancio dello stato e politiche pubbliche*, in *LUISS – Amministrazioneincammino*
- Ricca Salerno G., *La finanza nel Medio Evo e nell'età dei Comuni*, in *La storia della finanza pubblica*, IV, Padova, 1960
- Ristuccia S., *Il bilancio tra governo e parlamento*, Fondazione A. Olivetti, Roma, 1984
- Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, in nelmerito.it, 22 gennaio 2010
- Rizzoni G., *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germani, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 2011, 4
- Romagnoli U., *Il sistema economico nella Costituzione*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico nell'economia*, Vol. I, Cedam, Padova, 1977
- Rosa F., *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2008

- Russo V., *Osservazioni sulle prospettive della Legge Finanziaria, Nota per il gruppo di lavoro ASTRID*, bozza del 17 luglio 2007, su *ASTRIDonline*
- Saitta A., *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*
- Salerno G. M., *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1998
- Salvemini G., *I guardiani del bilancio*, Marsilio, Roma, 2003
- Salvemini M. T., *La programmazione pluriennale della spesa pubblica*, in Tramontana A., *La riforma del bilancio dello Stato*, Maggioli, Rimini, 1982
- Scagliarini S., *La clausola di copertura finanziaria delle leggi. Problemi chiusi e problemi aperti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. Parl.*, 2007, 1
- Sciola F., *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2010, 2
- Senato della Repubblica, *Res. somm. Delle Giunte e delle Commissioni*, 20 ottobre 2009
- Senato della Repubblica, *Res. somm. Delle Giunte e delle Commissioni*, 20 ottobre 2009
- Shick A., *The role of fiscal rules in budgeting*, in *Oecd Journal of Budgeting*, 2003, Vol. 3, 3
- Siesto V., *La contabilità nazionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Talice C., *La legge di bilancio*, Giuffé, Milano, 1969
- Tremonti G., *Pareggio di Bilancio. Il Ministro Tremonti: "Un principio ad altissima intensità politica e civile"*, Comunicato stampa n. 134, 8 settembre 2011
- Tuccari E., *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, Giuffrè, Milano, 1973
- Von Hagen J., Harden I., *National Budget Process and Fiscal Performance*, in *European Economy Reports and Studies*, 1994
- Zaccaria G., *Corso di contabilità di Stato*, Roma, 1967.
- Zampetti U., *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento*, in *Rass. Parl.*, 2011, 1

APPENDICE: GLOSSARIO DEI PRINCIPALI TERMINI DELLA CONTABILITÀ DI STATO

A

Accensione di prestiti

Consistono in operazioni di indebitamento a medio e lungo termine o “patrimoniali”, con esclusione di quelle di durata inferiore all’anno. In sede previsionale l’- coincide con il ricorso al mercato (Vedi “[Ricorso al mercato](#)”), così come quest’ultimo viene definito dall’ultimo comma dell’art. 6 della legge n. 468 del 1978. Nello stato di previsione dell’entrata è costituito, nell’ambito del centro di responsabilità Amministrazione centrale del tesoro, dalle unità previsionali di base “Emissione titoli di Stato” e “Contrazione mutui ed altre emissioni”.

Acquisizione netta di attività finanziarie

È uno dei saldi che appare nei conti consolidati di cassa del settore statale e del settore pubblico allargato. Riguarda le partite finanziarie (partecipazioni azionarie e conferimenti, concessioni e rimborsi di crediti e variazioni dei

depositi bancari) e misura l’eccedenza delle erogazioni rispetto agli incassi: è l’indicatore del ruolo svolto dallo Stato, o più in generale dall’operatore pubblico, come intermediario finanziario.

Adeguamento del fabbisogno

Rappresenta uno dei fattori che determinano le previsioni e/o le variazioni alle previsioni di spesa. Si basa su statuizioni generiche delle leggi di spesa relative ad Amministrazioni statali, o attributive loro di nuove funzioni, e riguarda l’adeguamento delle dotazioni finanziarie necessarie per il loro funzionamento. Tali statuizioni stabiliscono la tipologia della spesa da considerare in bilancio, pur indicando, incidentalmente, anche il “quantum”, il quale può essere variato senza ricorrere ad una successiva disposizione legislativa. Le spese per adeguamento del fabbisogno rappresentano la fascia degli oneri sulla quale può esercitarsi una certa discrezionalità, derivando essa da valutazioni delle Amministrazioni.

Anno finanziario

Coincide con l'anno solare e rappresenta il periodo di tempo in cui si svolge la gestione finanziaria dello Stato (art. 1, l. n. 468/1978)

Ammortamento

Quota di costo, determinata sulla base di aliquote prestabilite, relativa all'utilizzazione dei beni durevoli acquisiti e ai lavori di manutenzione straordinaria svolti.

Assestamento, legge di

Disegno di legge da presentare al Parlamento entro il 30 giugno, al fine di adeguare gli stanziamenti del bilancio in relazione alla consistenza dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente; nonché alle eventuali nuove o diverse esigenze emerse nel corso della gestione svolta, ivi comprese quelle connesse con mutamenti del quadro congiunturale e/o degli orientamenti della politica economica governativa.

Avanzo e disavanzo complessivo

È il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive. Tale risultato differenziale viene denominato "saldo di esecuzione del bilancio" nel conto riassuntivo del Tesoro,

pubblicato mensilmente sulla Gazzetta Ufficiale.

Avanzo e disavanzo primario

Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, depurato degli interessi passivi. Se positivo dà luogo all'avanzo primario, se negativo al disavanzo primario.

B

Bilancio

Nel campo finanziario pubblico, si fa riferimento al "Bilancio annuale di previsione"; esso è un – finanziario, che registra in termini previsionali le operazioni di entrata e di uscita monetarie nelle quali si estrinseca l'attività gestionale del soggetto pubblico (Stato ed altri Enti pubblici). In Italia i bilanci di tutti gli Enti pubblici sono stati uniformati con la legge n. 468 del 1978 (articoli 1 e 25) con riferimento sia alla struttura, sia al sistema di registrazione delle operazioni. In relazione a quest'ultimo aspetto, le operazioni di acquisizione delle entrate e di esecuzione delle spese vengono previste nel bilancio sia nella fase di diritto, vale a dire dell'accertamento e dell'impegno ("– di competenza")

sia nella fase di fatto, vale a dire dell'incasso e del pagamento (“– di cassa”).

Il – *pluriennale* è un bilancio previsionale nel quale si evidenzia, solo in termini di competenza, la spesa, in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nella DFP (Vedi “[Decisione di Finanza Pubblica](#)”), e si riferisce a periodi non inferiori a 3 anni.

Bilancio, legge di

È la legge con la quale viene adottato il bilancio di previsione dello Stato: essa fissa i limiti ed i contenuti della gestione finanziaria dello Stato e ne autorizza l'esecuzione.

Bilancio, principi del

Il bilancio (Vedi “[Bilancio, legge di](#)”) è informato ai principi di annualità, integrità, universalità, unità, veridicità, specificazione (o specializzazione), pubblicità, nonché al principio del pareggio.

Secondo il p. di annualità, derivante dall'art. 81, c. 1 Cost., il periodo di tempo considerato dal – coincide con l'anno finanziario (Vedi “[Anno finanziario](#)”). Il p. di integrità prevede che tutte le entrate vengano iscritte in bilancio al loro delle spese di riscossione e di altre

eventuali spese ad esse connesse; analogo principio vale con riferimento alle spese. Il p. di universalità comporta che tutte le entrate e tutte le spese, anche se di modesta entità, debbano essere iscritte nel –. In forza del p. di unità tutte le entrate costituiscono un fondo unico, a prescindere dalla loro origine, con l'unica eccezione dei c.d. *tributi di scopo*. Il p. di veridicità prevede che vengano rappresentate, con la massima attendibilità, le reali condizioni finanziarie ed economiche del Paese. Secondo il p. di specificazione (o specializzazione) le entrate e le spese devono essere iscritte in bilancio nel loro complesso, ma specificate secondo la natura, la causa e gli effetti che producono. Il p. di pubblicità comporta che i bilanci vengano portati a conoscenza di tutti i cittadini. Il p. del pareggio comporta la corrispondenza tra il totale delle entrate e quello delle spese.

Bilancio, sessione di

È quel periodo di tempo dedicato esclusivamente all'esame del disegno di legge di bilancio (Vedi “[Bilancio, legge di](#)”) e di legge stabilità (Vedi “[Stabilità, legge di](#)”).

Durante questo periodo le Commissioni non possono svolgere altre attività, tranne quella relativa ai disegni di legge collegati. A questa regola viene apportata un'eccezione per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e per altri disegni di legge che siano ritenuti di assoluta indifferibilità dall'unanimità della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Bilancio, variazione al

Modifiche alla legge di bilancio presentate dal Governo al Parlamento, nella forma di un apposito disegno di legge. Tali modifiche possono riguardare sia l'assestamento (con l'obbligo per il Governo di presentarle entro il 30 giugno) sia ulteriori necessità (che il Governo può rappresentare entro il 31 ottobre).

C

Collegato, disegno di legge

Disposizioni legislative che accompagnano la legge finanziaria la quale non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi. I citati provvedimenti permettono di realizzare una completa manovra

finanziaria per il conseguimento degli obiettivi politici di Governo.

Consuntivo, bilancio

Vedi [Rendiconto generale dello Stato](#)

D

Debito pubblico

Il – comprende la consistenza del debito del settore pubblico, incluso il debito fluttuante (e gli altri debiti a breve), nonché l'indebitamento verso la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano cambi. Secondo il Trattato di Maastricht per – si intende il debito lordo consolidato della P.A..

Documento di economia e finanza (DEF)

Introdotta con la legge n. 39/2011, sostituisce la DFP (Vedi "[Decisione di finanza pubblica](#)"). Lo schema di DEF è presentato annualmente alle Camere entro il 10 di Aprile. Contiene lo schema del Programma di stabilità, lo schema di PNR (Vedi "[Piano nazionale delle riforme](#)"), nonché mostra i parametri economici essenziali adottati per le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa distintamente per i soggetti pubblici, derivandole dall'analisi del conto economico e

del conto di cassa dell'anno precedente, presupponendole a legislazione vigente e a "politiche invariate", salvo aggiornamenti coerenti con gli obiettivi fissati (riproponendo così i contenuti del [DPEF](#)).

Decisione di finanza pubblica (DFP)

Rappresenta lo strumento di programmazione, almeno triennale, sostitutivo del DPEF (Vedi "[Documento di programmazione economico-finanziaria](#)"). Lo schema di DFP è predisposto entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari (art. 7, comma 2, lett. b della legge). La DFP indica l'evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento, nonché le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per l'Italia, per ciascun anno del periodo di riferimento. Esplica inoltre i parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici, nonché l'esposizione dei dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica

amministrazione, del saldo di cassa e del debito. Contiene, inoltre, gli obiettivi programmatici della P.A. e l'articolazione della manovra necessaria al conseguimento degli obiettivi, eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, nonché il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto da quest'ultimo.

Disavanzo

Il – designa un saldo negativo dei conti di finanza pubblica. Se riferito a conti finanziari coincide con il fabbisogno (Vedi "[Fabbisogno](#)"), se riferito a conti economici corrisponde all'indebitamento netto (vedi "[Indebitamento netto](#)"). Per quanto riguarda il parametro previsto dal Trattato di Maastricht, per disavanzo pubblico si intende l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

Disavanzo primario

Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, depurato degli interessi passivi. Se negativo dà luogo al disavanzo primario, se positivo all'avanzo primario.

Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)

Definisce il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico di medio periodo e la manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi fissati dal Governo per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. Risponde alla finalità di coordinare gli organi istituzionali preposti alla programmazione, indicando gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica anche con riferimento agli aspetti territoriali, con particolare riguardo al Mezzogiorno, individuando le politiche relative allo sviluppo del reddito e dell'occupazione e al riequilibrio dei conti pubblici. La legge n. 196 del 2009 ha sostituito il – con la DFP (Vedi “[Decisione di finanza pubblica](#)”).

E

Esercizio provvisorio

Periodo massimo di quattro mesi, autorizzato per legge, nel corso del quale ha luogo la gestione del bilancio non ancora approvato dal Parlamento. La legge autorizzativa del regime provvisorio stabilisce

che la gestione si svolga per dodicesimi delle somme stanziare nel progetto di bilancio presentato al Parlamento (articolo 16 legge n. 468 del 1978).

F

Fabbisogno

È uno dei risultati differenziali espressi dai conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico allargato. Misura l'eccedenza delle erogazioni sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie. Corrisponde anche alla differenza tra le accensioni e i rimborsi di prestiti e, di norma, coincide con il limite delle emissioni nette riportato nel bilancio di previsione. Esprime l'ammontare per il quale il settore intestatario del conto si propone (previsioni) o ha dovuto ricorrere (risultati) al credito nazionale (a breve e medio-lungo termine) ed estero.

Fabbisogno complessivo

È il fabbisogno (Vedi “[Fabbisogno](#)”) aumentato delle regolazioni debitorie pregresse effettuate (o da effettuare) in contanti nei confronti di soggetti

esterni al settore intestatario del conto e diminuito dei crediti maturati a fine periodo da parte dei fornitori. Corrisponde, per le operazioni di cassa del bilancio (che non tengono conto del credito dei fornitori), al saldo netto da finanziare (Vedi “[Saldo netto da finanziare](#)”).

Finanziaria, legge

È lo strumento con cui venivano operate le modifiche ed integrazioni alle disposizioni legislative che avevano riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle Aziende autonome e su quelli degli Enti che si ricollegano alla finanza statale. Essa ha un contenuto “necessario”, rappresentato dalla determinazione del ricorso al mercato e dei fondi speciali, nonché dalla rimodulazione delle spese pluriennali e dal rifinanziamento di leggi di spesa scadute. Unitamente alle statuizioni dei provvedimenti collegati (Vedi “[Collegato, disegno di legge](#)”), le sue determinazioni vengono recepite nel progetto di bilancio redatto a legislazione vigente attraverso apposita “nota di variazioni” allo stesso presentata dal Governo. (articolo 11, legge n. 468 del 1978).

Fondi di riserva e speciali

I – di riserva sono somme iscritte su appositi capitoli per fronteggiare gli oneri scaturenti dall’esercizio di particolari facoltà che competono all’Amministrazione nel corso della gestione. Possono essere “generalì”, in quanto utilizzabili per le esigenze di tutte le Amministrazioni, e trovano iscrizione su appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro (fondo per le spese obbligatorie e d’ordine; fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale; fondo per le spese impreviste: rispettivamente articoli 7, 8 e 9 della legge n. 468 del 1978); ovvero “di cassa”; ovvero ancora “particolari”, in quanto operanti nell’ambito di una sola Amministrazione, e trovano iscrizione in unità previsionale di base del relativo stato di previsione (“fondi a disposizione”; “fondi anticipazioni”, ecc.).

I – speciali sono iscritte su appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del Tesoro per far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati dal Parlamento nell’esercizio cui si riferiscono o, comunque, entro il successivo. Tali

fondi possono essere al massimo in numero di tre: uno per le spese correnti, uno per le spese in conto capitale ed uno per il rimborso di prestiti. A ciascuno di essi corrisponde un elenco che specifica i singoli progetti legislativi, e relativi oneri, cui il fondo fa da copertura. L'ammontare di ciascuno di tali fondi, e la loro specificazione, sono determinati dalla legge finanziaria.

I

Indebitamento

È il risultato differenziale tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Introdotto per il bilancio statale dalla legge n. 468 del 1978 (articolo 6), pone in evidenza il saldo positivo (accreditamento) o negativo (indebitamento) con cui concludono le operazioni di bilancio di natura economica. Tale saldo, infatti, è quello conclusivo del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

P

Piano nazionale delle riforme (PNR)

Indica le priorità del Paese e le riforme strutturali da attuare in un quadro di compatibilità finanziaria con gli obiettivi di bilancio ed i prevedibili effetti in termini di crescita dell'economia, riportando altresì l'analisi di eventuali squilibri macroeconomici, dei fattori che determinano la competitività del Paese e lo stato di avanzamento delle riforme attuate.

Tale documento, originariamente autonomo e oggi confluito nel DEF (Vedi "[Decisione di economia e finanza](#)") assume una propria specifica valenza in quanto dovrà essere presentata al Consiglio UE entro il 30 aprile, coinvolgendo il Parlamento nazionale nella programmazione economica europea.

R

Rendiconto generale

Il – riassume e dimostra i risultati della complessiva gestione svolta nell'anno finanziario, con distinto e simultaneo riferimento alle gestioni di competenza, di cassa e dei residui, nonché delle variazioni

interventute nel patrimonio dello Stato per effetto della gestione del bilancio o anche per altre cause. Il – si articola in due parti: la prima relativa al “Conto del bilancio”, la seconda riguardante il “Conto generale del patrimonio”. Esso, con allegata la relazione della Corte dei conti, viene trasmesso dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Parlamento con apposito disegno di legge entro il mese di giugno dell'anno successivo a quello cui esso si riferisce.

Ricorso al mercato

È il risultato differenziale tra il totale delle entrate finali ed il totale delle spese complessive (articolo 6, legge n. 468 del 1978) ed esprime l'entità dell'indebitamento a medio e a lungo termine potenzialmente effettuabile nell'anno di riferimento ed è determinato in sede previsionale dalla legge finanziaria, la quale precisa che esso concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale (articolo 11, legge n. 468 del 1978) (Vedi “[Accensione di prestiti](#)”).

Risparmio pubblico

È il saldo della parte corrente del bilancio, dato dalla differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extratributarie) e le spese correnti. Esso costituisce il parametro in base al quale si verifica il rispetto dell'obbligo di copertura da parte della legge finanziaria, la quale può introdurre nuovi oneri correnti (nella forma di maggiori spese e/o di minori entrate) solo in presenza di un ammontare equivalente di risorse correnti (minori spese e/o maggiori entrate) previste dalla legge finanziaria stessa, vale a dire non peggiorando il risparmio pubblico risultante a legislazione vigente.

S

Saldi di finanza pubblica

I – sono indicatori rappresentativi degli andamenti dei conti del bilancio dello Stato e dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, con riguardo sia ai valori nell'anno di riferimento che a quelli per i periodi immediatamente successivi. Essi sono il risparmio pubblico (Vedi “[Risparmio pubblico](#)”), il saldo netto da finanziare (Vedi “[Saldo netto da finanziare](#)”),

l'indebitamento netto (Vedi "[Indebitamento netto](#)"), il ricorso al mercato (Vedi "[Ricorso al mercato](#)") e il saldo di parte corrente (Vedi "[Saldo di parte corrente](#)") e primario (Vedi "[Saldo primario](#)").

Saldo di parte corrente

È il risultato dal differenziale tra le entrate e le uscite di parte corrente, che, qualora positivo, indica il "risparmio" delle pubbliche amministrazioni.

Saldo netto da finanziare

È il risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Con riferimento al bilancio pluriennale costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese di conto capitale.

Saldo primario

Riporta il differenziale tra le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche e le uscite, con esclusione della spesa per interessi. Di fatto indica il risultato d'esercizio, al netto degli oneri, (costituiti dagli interessi) derivanti dai risultati negativi degli anni finanziari

precedenti. Si tratta di un saldo che costituisce uno dei principali fattori che concorrono alla variazione annua del debito pubblico, ed ha pertanto uno specifico rilievo per l'analisi di sostenibilità del debito medesimo.

Stabilità e crescita, patto di (PSC)

Il – è un accordo stipulato dai paesi membri dell'Unione Europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria europea. Gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'euro, devono continuare a rispettare nel tempo quelli di ordine fiscale, ossia: deficit pubblico non superiore al 3% del PIL; debito pubblico al di sotto del 60% del PIL (o, comunque, un debito pubblico tendente al rientro).

Stabilità interna, patto di (PSI)

Il – nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto

della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%). L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (Vedi "[Indebitamento netto](#)") costituisce il parametro principale da controllare, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello *stock* di debito.

Stabilità, legge di

Insieme alla legge di bilancio (Vedi "[Bilancio, legge di](#)") costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici definiti con la DFP (Vedi "[Decisione di finanza pubblica](#)"). Essa sostituisce la legge finanziaria (Vedi "*Finanziaria, legge*") e rispetto a quest'ultima prevede novità sia in ordine ai

tempi di presentazione sia in merito ai contenuti. Il disegno di legge di stabilità viene presentato in Parlamento entro il 15 ottobre, un mese dopo la data di presentazione della DFP.

U

Unità previsionali di base

È l'unità elementare di bilancio oggetto di approvazione parlamentare, riferibile ad un unico Centro di responsabilità amministrativa (ovvero quell'unità organizzativa di livello dirigenziale generale cui vengono assegnate le risorse finanziarie umane e strumentali), determinata con riferimento a una specifica area omogenea di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero.